

Los derechos en
los tiempos del género

(de mujeres, feminismo y derecho)

Los derechos en los tiempos del género

(de mujeres, feminismo y derecho)

SANTIAGO NIETO CASTILLO

Toluca, México

• *dos mil diecisiete*

HQ1236.5 Nieto Castillo, Santiago

N677

2015

Los derechos en los tiempos del género : (de mujeres, feminismo y derecho) / Santiago Nieto Castillo ; presentación Natalia Pérez Hernández ; prólogo Arely Gómez González . — Toluca, México : IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2015.

244 p. : tablas. — (Política Electoral Incluyente ; 1).

ISBN 978-607-9028-97-8

1. Participación política de la mujer – México 2. Cuotas electorales de género
3. Equidad de género (paridad) 4. Feminismo

Ilustración de la portada:

Engranes

Mixta, 20 x 20 cm, 2015.

Rocío Solís Cuevas

Serie: Política Electoral Incluyente núm. 1

Primera edición, 2015.

Primera reimpresión, 2017.

D. R. © Santiago Nieto Castillo, 2017.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2017.

Paseo Tolloca núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,

Toluca, México. C. P. 50160.

www.ieem.org.mx

ISBN 978-607-9028-97-8

ISBN (versión electrónica) 978-607-9028-96-1

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo son responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México.

Publicación de distribución gratuita.

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.

Recepción de colaboraciones en ceditorial@ieem.org.mx

PRESENTACIÓN

Hoy más que nunca, es importante reflexionar acerca de las oportunidades que tenemos las mujeres para ejercer nuestros derechos políticos. No hace tanto tiempo —y parece una eternidad— pasábamos de depender del padre al marido. Eran muy pocas aquellas que podían acceder a una carrera universitaria, mientras que la inmensa mayoría dejaba de trabajar en cuanto se casaba. Nuestras abuelas e incluso nuestras madres necesitaban el permiso del esposo para abrir una cuenta bancaria, salir al extranjero o realizar alguna otra actividad fuera del hogar. Sin embargo, eso ya es historia. Ahora nos aventuramos a realizar estudios y decidimos solas cuál será nuestra profesión, si viviremos o no en pareja, si tendremos hijos, así como cualquier otro aspecto de carácter personal. Llevamos años ganándonos a pulso que se nos respete como personas y se nos valore como profesionales, aunque todavía no podemos hablar de una igualdad real entre el hombre y la mujer.

Esta obra que presenta el doctor Santiago Nieto tiene como objetivo principal introducir a los interesados

en el tema de la evolución de los derechos de las mujeres en México desde el siglo XX hasta nuestros días.

El libro expone las búsquedas, los avances y los retrocesos en la protección de los derechos de género, tanto a nivel nacional como en cada entidad federativa; esto se presenta a través de un estudio novedoso dividido en: “Notas para una teoría del feminismo jurídico”, “Género e impartición de justicia”, “Un alegato a favor de las cuotas de género” y “La reforma político-electoral de 2014: el artículo 41 constitucional y su interpretación”, apartados desarrolladas de manera magistral.

En la primera parte, se habla de los orígenes del feminismo contemporáneo. Lo destacable de este estudio es que el autor lo aborda a la luz de la teoría política e incluso jurídica; habla del papel de la mujer y de la búsqueda de una igualdad entre hombres y mujeres. Al respecto, estoy de acuerdo con que falta el asentamiento de bases claras para poder transitar de una igualdad formal a una sustancial.

Por otra parte, el estudioso realiza un reporte completo sobre la manera en que las reformas constitucionales y los instrumentos internacionales han tutelado los derechos de las mujeres, y de lo complejo que ha resultado en México tomar conciencia acerca de las diferencias de género que se reflejan en la posición política que hoy tenemos las mujeres respecto de los hombres, en donde se habla de un avance mínimo en materia de igualdad. En ese sentido, el doctor Santiago Nieto Castillo señala que, a pesar de que la igualdad está y ha

estado reconocida constitucionalmente, no ha sido sustancial como se ha pretendido, pues, aun cuando la última reforma constitucional en materia electoral de 2014 incluyó la paridad como un principio que redundaría en las mismas circunstancias para ambos géneros, también ha puesto de manifiesto que la igualdad hecha norma es insuficiente para su reconocimiento y el ejercicio efectivo y pleno de los derechos del sector femenino.

En la segunda parte, la obra da cuenta de la teoría del género y de la impartición de justicia, en donde destaca que el sistema normativo trata de eliminar desigualdades de hecho, como la cultura machista que consciente e inconscientemente relega a las mujeres; asimismo, hace referencia a la importancia que ha tenido la jurisprudencia electoral en la construcción de la perspectiva de género. Por cierto, en este rubro, los derechos políticos de las mujeres han evolucionado de manera gradual, ya que primero se reconocieron mediante las sentencias emitidas por los tribunales electorales federal y locales, de las cuales emergieron algunos criterios que se convirtieron en tesis de jurisprudencia que después formaron parte del acervo normativo en temas como la alternancia en las listas de candidatas y candidatos a los diversos cargos de elección popular, la integración de los órganos electorales, las cuotas de género, así como la equidad y la paridad en el rubro. En esta sección, se resumen los criterios más sobresalientes hasta antes de la publicación de la primera edición de la obra.

En la tercera parte, se justifica doctrinalmente por qué las cuotas de género son indispensables y cuáles son sus beneficios. También se hace un análisis interesante y minucioso sobre las posturas ideológicas en contra de las cuotas de género, mismas que se describen a partir de 1916 hasta nuestros días. Mención especial merece el “Breve excursio sobre las mujeres indígenas”; en este tema considero que en nuestro país es hora de apartarnos de particularismos para unirnos a las exigencias de protección y respeto a las identidades y derechos de género de las etnias, minorías y pueblos indígenas.

En la cuarta parte, como actualización y vanguardia de la obra, se hace un análisis de la reforma político-electoral de 2014, el artículo 41 constitucional y su interpretación. Se enfatiza la incorporación del principio de paridad entre los géneros en candidaturas a legislaturas federales y locales. Se citan algunos casos relevantes de las interpretaciones de la Sala Superior y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las cuales han tenido aportaciones significativas en el recorrido de las mujeres hacia la igualdad: sobresale que las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional se integran por segmentos de dos, una por cada género, y el orden de prelación será de los noes para el sexo femenino y los pares para el masculino; asimismo la paridad en la postulación de candidaturas en los ayuntamientos, es decir, la mitad deberá recaer en mujeres, conforme al principio de paridad horizontal.

La sensibilidad con la que el autor aborda estos grandes temas y el profesionalismo impregnado convierten a esta obra en un libro especial y único, el cual, además, cuenta con un acervo bibliográfico especializado de alta calidad académica. Por ello, recomiendo ampliamente su lectura. Los temas abordados, hoy en día, son de los más discutidos en los tribunales, las universidades y en los sectores público, privado y político; por lo anterior, este trabajo es un referente doctrinal que, estoy segura, convencerá y motivará a cada lector a realizar acciones en pro del respeto irrestricto de los derechos de la mujer.

Finalmente, me congratulo no solo de haber tenido el privilegio de comentar con ustedes la magnífica obra que hoy se presenta, sino también de ser testigo de la calidad humana de su autor, quien, además de caracterizarse por su talento jurídico y su brillante carrera profesional, sé y me consta que es un hombre íntegro, de entre cuyas cualidades brilla una de forma muy particular: la de ser sensible ante temas que generalmente ocupan a las mujeres y que, por ende, son poco abordados por los hombres.

Tengo la certeza de que quien promueve la igualdad entre ambos sexos contribuye no solo a erradicar las discriminaciones basadas en el género, sino también al fortalecimiento de la democracia, con lo que genera una sociedad más fuerte, madura y consolidada. Por tanto, deseo expresar mi reconocimiento al doctor Santiago Nieto por su labor, su trabajo académico y de in-

vestigación, y, sobre todo, por esa sensibilidad de la que antes hablaba, que nos permite ser conscientes de que entre ambos sexos no debe prevalecer la desigualdad ni la competencia, sino la complementariedad.

Mtra. Natalia Pérez Hernández

PRÓLOGO

El *género* “es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos ... es una forma primaria de relaciones significantes de poder” (Scott, 1996); así, es un concepto relacionado con las construcciones sociales de lo que implica ser mujer u hombre y determina la forma en que se presentan las relaciones entre ambos sexos.

Como categoría de análisis, este vocablo se ha erigido a partir de las diferencias biológicas caracterizadas de determinada forma por las sociedades, construyendo identidades que, por lo general, sitúan en un plano de inferioridad a las mujeres, con lo que se crean tanto para ellas como para los hombres estereotipos, roles, espacios de desarrollo y tareas en forma dispar.

En *Los derechos en los tiempos del género*, del doctor Santiago Nieto Castillo, se evocan desde el título historias de mujeres que a partir de distintos frentes han construido en conjunto, sin importar militancias partidistas, una nueva realidad: la paridad. Se trata de la segunda edición; en esta, a diferencia de en la primera,

se abordan las cuotas de género, la paridad elevada a rango constitucional.

Con la reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral se abrieron las puertas para que las mujeres tuvieran la misma posibilidad que los hombres de participar en candidaturas para contender por el Poder Legislativo a nivel federal y en los estados, panorama que hace pocos años parecía inviable. Con las cuotas se establecieron en principio candidaturas en proporciones de 70 y 30 % y, posteriormente, de 60 y 40 %, para uno y otro sexo. Las leyes no lo mencionaban, pero invariablemente se asumía que el menor porcentaje debía destinarse a las mujeres. Un sistema paritario, 50 y 50 %, se acerca por vez primera en la historia de México a la posibilidad real de constituir una democracia donde el ejercicio de las relaciones significantes de poder se dé bajo las mismas condiciones para féminas y varones. Esta disposición constitucional ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un principio aplicable a todos los cargos de representación popular.

A través de la primera parte del texto, se visualizan algunas perspectivas feministas que coadyuvaron a desmitificar hechos considerados normales durante milenios, por ejemplo, la dualidad entre los ámbitos privado, destinado a las mujeres, y público, a los hombres. Los paradigmas se han transformado, evolucionando hacia una cultura de respeto a los derechos humanos bajo el modelo de la igualdad, principio constitucional reconocido en

convenciones y tratados internacionales signados y ratificados por el Estado mexicano,¹ que considera las diferencias no solo entre los sexos sino en cualquier condición que implique distinción entre los seres humanos.

En la segunda parte, sección medular de la obra, se bosqueja el papel de la judicatura a favor de los derechos político-electorales de las mujeres. Conocer la organización estructural de un país implica el estudio de sus instituciones formales y exige el análisis cuidadoso de las convicciones, los valores y los principios que pautan el comportamiento real y determinan la interpretación de las normas formales, las completan o hasta producen, en el extremo, su inaplicación.

Las organizaciones públicas —como la Procuraduría General de la República (PGR), la SCJN o el

¹ Entre los principales instrumentos se cita la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), que a través de su Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, durante el 36o. periodo de sesiones, celebrado del 7 al 25 de agosto de 2006, emitió como parte de sus recomendaciones a México las siguientes:

“18. El Comité observa con preocupación que, si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del Estado Parte se utiliza el término ‘equidad’. También preocupa al Comité que el Estado Parte entienda la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad.

19. El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos ‘equidad’ e ‘igualdad’ transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término ‘igualdad’”.

En este sentido, el principio consagrado siempre es la igualdad.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— representan espacios que tienen como fin ordenar la actividad humana para la consecución de objetivos comunes. Su funcionamiento y su configuración tienen como sustento un orden normativo que permite coordinar, controlar y dirigir la acción y los recursos disponibles. Su estructura está influida, además, por un entorno que a su vez condiciona la sociabilidad en un determinado contexto sociocultural.

Así, puede entenderse al TEPJF como la organización que da vida procesal legal en materia electoral. A través de diversos casos, resueltos tanto por la Sala Superior como por algunas de sus salas regionales, se muestran los criterios que en la materia sentaron precedentes en el juzgar con perspectiva de género. El recuento culmina con el SUP-JDC-12624/2011, coloquialmente llamado “anti-Juanitas”, sentencia paradigmática precursora de criterios jurisprudenciales que hoy son referentes en el ámbito electoral.

La jurista Alda Facio (2009) menciona:

El camino hacia la igualdad entre los sexos no sólo ha significado una ardua lucha por desterrar el entendimiento de la igualdad como semejanza, sino también por lograr que el Estado cumpla con sus obligaciones legales en cuanto a garantizarla. Hay que recordar que el Estado no cumple con esta obligación con sólo otorgar los mismos derechos a las mujeres que ya gozan los hombres. Exige que el Estado se involucre activamente en la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, ocurran donde ocurran.

...

Los derechos humanos generan tres niveles de obligaciones para el Estado: de respeto, protección y garantía o cumplimiento; el derecho a la igualdad no es una excepción. Respetar un derecho generalmente significa que el Estado no debe violarlo directamente y debe reconocerlo como derecho humano en su legislación ... Proteger un derecho significa promulgar las leyes y crear los mecanismos para prevenir o denunciar su violación. Cumplir o garantizar un derecho significa adoptar las medidas necesarias y crear las instituciones y los procedimientos, así como la distribución de recursos, para permitir que las personas puedan gozar de ese derecho.

...

El compromiso con los derechos humanos supone, pues, que los Estados asuman obligaciones para garantizar que en todo momento las mujeres puedan disfrutar del derecho a la igualdad y no discriminación en el goce de todos los derechos humanos. (pp. 68-70)

En el texto que nos ocupa el autor muestra cómo el TEPJF, máximo órgano de impartición de justicia en materia electoral en el Estado mexicano, ha tutelado los derechos humanos, políticos y electorales de la ciudadanía, obligación que, como menciona Alda Facio (2009), debe contemplar tres niveles: respeto, protección y garantía o cumplimiento. Además, complementa el capítulo describiendo casos resueltos por otros tribunales constitucionales y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En la tercera parte del documento, se explica el porqué de las cuotas de género; su naturaleza; los razonamientos para que no sean consideradas medidas discriminatorias, sino compensatorias con temporalidad y que a la postre dieron origen en México a un nuevo orden constitucional paritario con resultados sorprendentes en el pasado proceso electoral.

Con relación al excursus sobre la participación política de las mujeres indígenas, el panorama aún no es tan alentador dada su condición de mujeres doble o triplemente discriminadas; sin embargo, es pertinente destacar que en el ámbito de la justicia electoral se han presentado avances significativos. Eufrosina Cruz sentó precedentes para que las mujeres indígenas emprendan desde distintos frentes caminos hacia espacios de toma de decisiones que antes no hubiesen imaginado.

Por último, se elabora un interesante recuento de algunas sentencias emblemáticas resueltas durante el proceso electoral 2015, que sentaron nuevos criterios en relación con la paridad. Gracias a ello, de acuerdo con los datos publicados en el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México,² la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados estará conformada por 42.4 % de mujeres y 57.6 % de hombres. Aún no se logra la paridad, pero la brecha ha disminuido. Las sentencias de la Sala Regional Monterrey sobre Coahuila, de la SCJN sobre la legislación del Distrito Federal o

² Véase <http://aplicaciones.inmujeres.gob.mx>

de la Sala Superior relativa al proceso electoral local de 2015 en Chiapas dan cuenta de este fenómeno de empoderamiento de las mujeres.

Celebro el trabajo del doctor Nieto Castillo, quien, a través de la segunda edición de la obra que presenta, guía a los lectores con sencillez, claridad y rigor metodológico hacia el conocimiento del trabajo jurisdiccional en materia electoral que ha sido determinante para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres.

En la procuración de justicia, la equidad de género es considerada como un derecho humano y, por tanto, resulta parte del eje rector de la actual administración de la PGR, que tiene como objetivo hacer cumplir y defender con respeto irrestricto los derechos humanos. En la obra se muestran los grandes avances sobre los derechos de las mujeres y se impulsa a incorporar de manera permanente y cotidiana la igualdad de su participación en la vida pública. La corresponsabilidad de las instituciones genera la transformación que demanda la ciudadanía, contribuye a la defensa de sus intereses, fortalece las capacidades y genera conciencia para el empoderamiento de las féminas. La defensa de los derechos humanos es una exigencia personal del autor, y que hago propia.

Enhorabuena.

Mtra. Arely Gómez González

Fuentes de consulta

- Scott, Joan (1996). “El género: una categoría útil para el análisis histórico”. En Marta Lamas (Comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). México: Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Facio, Alda (2009). “El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres”. En *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del sistema interamericano*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Para Mara Alejandra y Dana Camila,
con la esperanza de que su vida sea
más equitativa y mejor que la que
vivieron las generaciones anteriores.

“Una no nace, sino que se
convierte en mujer”.

Simone de Beauvoir

“No se nace feminista”.

Carlos Monsiváis

INTRODUCCIÓN

Miguel Insulza, ex secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), dijo alguna vez, con mucha razón, que una democracia sin la participación de las mujeres era solo media democracia. El argumento me parece convincente y concluyente: la democracia no solo implica la participación ciudadana en las urnas. Sería tanto como reducir el fenómeno o los valores democráticos a lo estrictamente electoral. Implica perfeccionar el sistema para que la participación de todos los grupos represente de mejor forma a la sociedad y permita su evolución.

En ese tenor, uno de los grupos sociales que debe superar los rezagos históricos y alcanzar mayores porcentajes de presencia pública es precisamente el de las mujeres, quienes son una minoría no desde la óptica cuantitativa, pues hay un mayor número de mujeres que de hombres en el país, sino desde la visión cualitativa, ya que esa mayoría numérica no se traduce en espacios de poder por la subordinación cultural e histórica a la que han estado sometidas por centurias. Mayoría en los números, minoría en la realidad.

Por ello, el objetivo del presente trabajo es recordar el camino que las mujeres han tenido que transitar para el reconocimiento de sus derechos; cómo ha sido el proceso de empoderamiento de las mismas, desde la dinámica jurisdiccional, y qué caminos pueden seguirse para conseguir la meta de una mayor participación femenina en la vida pública en cargos relevantes de conducción política y social. Si una persona se convence de la importancia que para la democracia mexicana representa el empoderamiento de las mujeres, creo que se habrá aportado un grano más de arena para cumplir con el tercero de los Objetivos del Milenio, el cual pretende, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU): “Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer”.

El texto está dividido en cuatro partes. En la primera se analizan los conceptos de género y feminismo para tratar de erradicar la versión distorsionada del segundo que impera en la cultura popular (la idea de que es la contraparte del machismo) y aportar elementos conceptuales para entenderlo como lo que es: una teoría social, política y jurídica que busca mejorar las condiciones de vida de las mujeres. Asimismo se revisará la tensión existente entre el marco constitucional mexicano, en el que se consagra la igualdad jurídica entre los sexos, y la realidad de las mujeres en nuestro país. Trataré de explicar cómo el marco normativo, al aplicarse sin distinguos entre hombres y mujeres, puede dar pie a lo que se denomina, en términos de la doctrina garantista,

como desigualdades fácticas, las cuales son corrosivas de la idea de igualdad sustancial que es acorde a cualquier democracia consolidada.

En la segunda parte se estudian las principales decisiones judiciales en torno a la perspectiva de género en materia político-electoral. La tesis que se pretende suscribir es que los órganos electorales, particularmente el TEPJF, han sido fervientes partidarios de la interpretación con perspectiva de género. En consecuencia, ha sido a partir de las decisiones judiciales que se han logrado abatir, en cierta medida, las desigualdades fácticas entre mujeres y hombres en pos de las candidaturas de los partidos políticos y los puestos de elección popular.

En la tercera parte se presenta una propuesta para perfeccionar la perspectiva de género en los diseños electorales, a través del análisis de la cuota de género en las candidaturas a cargos de elección popular, partiendo de las experiencias exitosas en la materia electoral.

En la cuarta parte se habla sobre la reforma político-electoral de 2014, que marca un parteaguas en el andamiaje jurídico mexicano, ya que en el artículo 41 de la Constitución federal se incorpora por primera vez el principio de paridad al señalar que los partidos políticos deben establecer reglas para garantizar la igualdad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales. En este apartado también se analizan casos relevantes en donde la interpretación de la Sala Superior y la conforme de la SCJN han traído aportacio-

nes significativas para el camino que han recorrido las mujeres hacia la igualdad

Finalmente, para concluir esta introducción, no me resta sino agradecer al Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), a su ex consejero presidente José Vidal y a los ex consejeros electorales Jesús Uribe, Alfredo Flores y Yolanda Elías Calles por su amable invitación para escribir estas líneas.

NOTAS PARA UNA TEORÍA DEL FEMINISMO JURÍDICO

Género y feminismo

Los temas de género son parte de la agenda urgente del país. Desde los avances legislativos y de conformación de los órganos parlamentarios con las cuotas en la materia hasta el lamentable caso de las “Juanitas”, la perspectiva de género está presente en los debates para determinar el futuro de los órganos políticos. Pero, evidentemente, las cuestiones relacionadas con el género van mucho más allá: comprenden desde los reconocimientos a las féminas talentosas que han generado el proceso de empoderamiento de las mujeres en México hasta la escandalosa trata de personas en nuestro país o los feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua, o en el Estado de México, documentados, para la primera entidad, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “campo algodonero”, en el que se muestra, con crudeza, cómo la impunidad relacionada con los feminicidios ha provocado el crecimiento de la ola de ataques a las mujeres por el simple hecho de

pertenecer al sexo femenino. No cabe duda de que los temas de género cruzan de manera transversal las luces y sombras del Estado mexicano.

El género, como ha sostenido Marta Lamas, es una de las contribuciones más importantes del feminismo contemporáneo. El origen se sitúa en la aparición de *El segundo sexo*, de Simone de Beauvoir, en 1949. La identificación de roles culturales que, con absoluta malicia, los hombres hacen parecer como naturales, obstruyendo el avance de las mujeres a lo largo y ancho del tejido social. Dicha obra irrumpió en Estados Unidos de Norteamérica y Europa con fuerza para producir el auge de las teorías feministas en la década de los 60, como espacio de reflexión en torno al proceso de activismo para la protección de los derechos de las mujeres librado a lo largo, por lo menos, de todo el siglo XX. México llegó, como casi siempre, tarde a su cita con la historia. No fue hasta la década de los 90 del siglo XX que el debate serio sobre el feminismo se situó en la agenda pública. Se publicó la revista *Debate Feminista*, se creó el Grupo Interdisciplinario de Género en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se reformaron las leyes para incorporar avances en la protección de los derechos de las mujeres. No en balde, uno de los efectos que refleja de mejor forma los alcances de la transición mexicana a la democracia ha sido el gradual posicionamiento de las mujeres, en una lucha que dista mucho de haber concluido.

¿Qué es el género? Como categoría política y jurídica, hace referencia a la distinción entre sexos y, por

tanto, a los patrones culturales asignados a partir de dichas diferencias corporales (De Barbieri, 1997). El término *gender* en inglés es claro el referirse a las cuestiones culturales vinculadas con el sexo. Los franceses han utilizado la expresión “sexo social” para conceptualizar la idea.

Hablar en términos de perspectiva de género es hacer visible a las mujeres en el debate público, como la óptica de las y los feministas a favor del empoderamiento de las mujeres en contra de la cultura patriarcal y la subordinación. Las Naciones Unidas, al establecer la definición en la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer, sostiene que “la palabra *género* se diferencia de *sexo* para expresar que el rol y la condición de hombres y mujeres responden a una construcción social y están sujetos a cambio” (ISIS Internacional, 1995, p. 4).

Podemos decir, desde la perspectiva de Marta Lamas (1999), que el género es el conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica de los sexos, para simbolizar lo que es “propio de los hombres” y “propio de las mujeres”. La pregunta siguiente no es menor: ¿qué es lo propio de los hombres y qué es lo propio de las mujeres? Durante centurias, en la cultura occidental, más en países de feudos patriarcales como el nuestro, se construyó una visión de género restrictiva para el desarrollo de las mujeres. Una idea patriarcal, misógina y homofóbica, que encontramos en los discursos políticos, en la redacción de las leyes,

en la jurisprudencia (baste enunciar aquella lamentable decisión de la octava época de la SCJN en la que se consideraba que la violación en el matrimonio no era un delito, sino el ejercicio indebido de un derecho al existir un “debito carnal”) y hasta en las manifestaciones culturales y artísticas.

Es allí donde radica la importancia de *El segundo sexo*, de Simone de Beauvoir, el cual constituye una visión de las mujeres sobre las desventajas de pertenecer al sexo femenino. Un verdadero reconocimiento a la discriminación. La época en que se publicó tampoco fue menor, en los años de la transformación del planeta derivada de la Segunda Guerra Mundial. La reconstitucionalización europea, el surgimiento de tribunales constitucionales, la universalización de los *ombudsmen*, la segunda ola democrática (en términos de Huntington, 1994),¹ la Declaración Universal de los Derechos Humanos o la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre son ejemplos de este momento histórico en el que el derecho adquirió una dimensión distinta a la estrictamente formal. En esas discusiones, surgió el debate en torno a la perspectiva de género, que se opone a los estándares tradicionales y estereotipos de “lo femenino”.

¹ México alcanzó la democratización en la época que Huntington denominó la tercera ola democrática (a principios de la década de los 90), pero en Europa Occidental el proceso ocurrió más de tres décadas antes, con la parte final de la Segunda Guerra Mundial y la transformación democrática de los países. Contexto en el que surgió la mencionada obra de Simone de Beauvoir.

Una frase es demoledora en la obra de Beauvoir:

Ningún destino biológico, físico o económico define la figura que reviste en el seno de la sociedad la hembra humana; la civilización en conjunto es quien elabora ese producto intermedio entre el macho y el castrado al que se califica como femenino.

Repasemos la expresión: no existe un destino, una forma de ser, una posición ni una labor propios para las mujeres; todo es una construcción cultural. Decir que una mujer hace “cosas propias de su sexo” es un estereotipo misógino y una afrenta a los valores democráticos. Si las “cosas propias de su sexo” son las labores domésticas, esas tareas corresponden a los dos géneros. La idea de la mujer sumisa, abnegada, vivida en el grupo familiar y ajena al mundo público es una construcción cultural, no natural. No existe esa naturaleza de lo femenino; ha sido impuesta por los hombres como un mecanismo de coacción social.

En palabras de Marcela Lagarde (1997): “Son las sociedades y las culturas, la historia y no los genes ni la herencia, responsables de cómo somos mujeres y hombres y de lo que ocurre entre ambos géneros”. Uno de los objetivos de la democracia debe ser entender que las mujeres no tienen un espacio reservado en el ámbito privado, sino que deben participar en el espacio público. Es reconocer que existen derechos de las mujeres, con independencia de los derechos genéricos para ambos sexos. Es fortalecer o deconstruir el concepto de

igualdad, como misión del nuevo constitucionalismo, en el que la paridad de género resulta uno de los pilares fundamentales. Es reconocer lo artificial de la distinción entre lo público y lo privado.

¿Cómo llegamos a estos conceptos de lo público y lo privado? El modelo patriarcal se basa en una distinción de roles sociales entre lo público (propio de los hombres) y lo privado (propio de las mujeres). Sin embargo, la discusión es mucho más compleja. En el presente apartado expondré las distintas consideraciones que desde el liberalismo clásico y el feminismo se han realizado para entender las diferencias y las convergencias entre estos términos. Mejor dicho, el carácter también público de lo privado.

Nora Rabotnikof (1998) hace un estudio respecto a la dicotomía entre lo público y lo privado. Parte de la idea de que existen, al menos, tres sentidos tradicionales de la distinción entre estos conceptos. El primero, el que distingue como público aquello que es concerniente a la comunidad, en oposición a lo privado, que es útil únicamente a cada individuo en lo personal. El segundo refiere como público aquello que es visible, en contra de lo privado, que es considerado como oculto u opaco. El tercero es el de apertura y clausura, mediante el cual es público aquello que es abierto a todos, en oposición de lo que se sustrae de los demás, que es privado (por ejemplo, los domicilios particulares).

En ese tenor continúa la autora. La distinción va cambiando conforme se transforma la sociedad en cada

momento histórico, por lo que existen cuatro contextos de discusión entre lo considerado público y privado: a) la distinción de estos términos en el rubro del sector público del Estado y las privatizaciones; b) en el de la participación ciudadana en la esfera del ámbito público; c) en el análisis de las transformaciones de la vida privada (esfera de la intimidad, en donde convergen la familia, las relaciones afectivas y la sexualidad), y d) la crítica de la distinción liberal entre lo público y lo privado desde la óptica de las teorías feministas.

En este último aspecto, sigue la autora, las y los feministas plantearon, en los términos siguientes, una crítica a la postura de dividir los ámbitos público y privado. Por un lado, cuestionaron que el espacio público se convirtiera en objeto de estudio teórico en tanto que se tornaba invisible el ámbito privado, lo que traía como consecuencia que se aceptaran como naturales las relaciones patriarcales (que se imponían en este espacio por la fuerza, sin controles ni transparencia alguna, y, por lo tanto, en la más absoluta impunidad). Por otro, las teorías feministas señalaban que esta división entre lo público y lo privado contenía una carga ideológica fuerte: el espacio de las mujeres era el segundo, y el de los hombres, el primero. Esa desigual asignación de roles era, por supuesto, altamente discriminadora. Finalmente, el tercer sentido de la crítica era recalcar y denunciar que pretender defender la “privacidad” tenía como consecuencia práctica que el ámbito doméstico se sustrajera del escrutinio público.

Estos tres aspectos son nodales para entender la lucha feminista. El primer frente desenmascara la invisibilidad del espacio privado. La idea de mantener ciertos ámbitos ajenos a la discusión pública lo que en realidad oculta es una forma perversa para que quien tenga el poder en el espacio privado no pueda ser cuestionado por su ejercicio indebido o abusivo, en perjuicio de la contraparte.

La tensión público-privado surgió en el ámbito feminista a partir de la crítica al liberalismo ilustrado. El feminismo, como lo ha señalado Elena Beltrán Pedreira (1998), es heredero de los planteamientos liberales. Le debe mucho al liberalismo, que puso la discusión de los derechos en primer plano. La diferencia radica en que los ilustrados pensaron el sistema para los hombres, lo que llevó a las mujeres, desde el siglo XVIII, a plantear la reivindicación de sus derechos (la autora cita como ejemplo a Mary Wollstonecraft, quien publicó *Vindicación de los derechos de la mujer* en 1792). Por ello, la crítica que hace la feminista Carol Pateman a John Locke, por ejemplo, es que el contrato social implica la celebración de un acuerdo entre los blancos propietarios y varones en el que la mujer no está contemplada. La sociedad está dividida en la esfera pública de la libertad civil y la esfera privada, que no se considera políticamente. La solución propuesta, tanto por Pateman como por Beltrán (1998), es “una ciudadanía sexualmente diferenciada en el contexto de igualdad civil que reconozca esa diferencia sexual y que rechace la con-

cepción unitaria y masculina del individuo y la división patriarcal entre lo privado y lo público” (p. 23).

Esa es la postura del feminismo: lo privado no es lo femenino, ni lo público, lo masculino. Esta idea permite criticar al modelo patriarcal por discriminador y antidemocrático. Construir lo que algunas autoras han denominado “democracia genérica” (véase Beltrán, 1998, p. 111) para: 1) abarcar a las mujeres a través de un estatuto social, jurídico, político y cultural; 2) cambiar los paradigmas para que las féminas, dotadas de derechos, decidan sobre el sentido y el contenido de su propia vida; 3) educar a todas las mujeres en las técnicas y la ciencia con el fin de que se difundan también los saberes de las mismas; 4) transformar la estructura jerárquica para libertar a las mujeres sujetas de cautiverio doméstico, y 5) modificar las condiciones de masculinidad para que los hombres acepten lo femenino.² En síntesis, como ha dicho Lagarde (1997), una nueva cultura de género.

Pensemos en la posición de las mujeres en el entorno del siglo XIX. Su función estaba restringida al espacio doméstico. Su vestido, por demás incómodo para la practicidad necesaria del ámbito público. La necesidad de contar con mujeres en las fábricas durante la Primera Guerra Mundial, ante la presencia de

² La masculinidad además genera un problema de estereotipo: el borracho parrandero, mujeriego y jugador es un modelo de masculinidad cultural. También lo son los roles de rey, sabio, cazador o guerrero, con los que se educa a los hombres desde la infancia. Sobra decir que se genera una sociedad de enfrentamiento y competencia, vinculada con los roles anteriores.

los hombres en las trincheras europeas, hizo necesario un cambio de rol social y un atuendo propio de los centros laborales. Así, el pantalón es un símbolo de libertad e igualdad. La mujer empezó a vivir un primer ciclo de emancipación y una corriente ideológica que fortalecía su posición: el feminismo.

Me refiero al feminismo como una teoría política y, si se me permite, incluso jurídica sobre la descripción del papel de la mujer y cómo buscar una mayor igualdad entre sexos. Más tarde regresaré al tema. Por el momento, solo quería señalar la importancia que empezaron a jugar el feminismo y las feministas en la transformación social.

En la primera mitad del siglo XX, el feminismo clásico presionó por conseguir la igualdad jurídica. En los años finales de esa centuria, surgieron nuevos feminismos, como el radical o el de la diferencia, por citar solo un par, pero también nacieron posiciones “feministas culturales”, “feministas liberales” o “feministas socialistas”. Pero ello no responde la pregunta respecto a qué es el feminismo. Owen Fiss (1996) lo ha definido como “el conjunto de creencias e ideas que pertenecen al amplio movimiento social y político que busca alcanzar una mayor igualdad para las mujeres” (p. 319). La definición solo da cuenta de una pequeña parte de lo que es el movimiento, pero el análisis de Fiss va mucho más allá, implica una teoría jurídica respecto al concepto de igualdad y la propia objetividad del derecho.

¿Qué incluye una teoría feminista? De la mano de Elizabeth Gross (1995), podemos señalar que una teoría feminista contempla los siguientes elementos:

1. Un reconocimiento de las formas abiertas y ocultas de la misoginia en que participan los discursos, es decir, señalar que estos de manera explícita (por ejemplo las disposiciones del Código Penal chiapaneco que establecen que las niñas que han sufrido un acto incestuoso del padre recibirán la mitad de la pena del progeñitor) o implícita (requisitos de contratación, como el horario flexible, que son fáciles de cumplir para los hombres y no para las mujeres) establecen tratos diferenciados en contra de un sector social, en este caso las mujeres.
2. Capacidad para reconocer en los discursos patriarcales las ausencias, huecos o lagunas en torno a la mujer (por ejemplo, el discurso de que el varón y la mujer son iguales ante la ley no da cuenta de las desigualdades fácticas y se construye, sin desearlo, en discriminador).
3. Capacidad de articular la función que cumplen esos silencios y representaciones masculinistas en la supresión de la feminidad y de afirmar la posibilidad de otras perspectivas distintas, para evitar la hegemonía patriarcal (el discurso feminista debe ser abiertamente combativo con la falsa homologación de suje-

tos, que masculiniza a la mujer, para efecto de explicarle a la sociedad que puede existir más de una forma de ser).

4. Desarrollar métodos viables para explicar que los modelos patriarcales no son neutrales. Un ejemplo respecto a este punto es la simple estructura arquitectónica de los espacios públicos. Podría parecer que el modelo estructural es neutral, pensado para seres humanos y no para hombres o mujeres. Sin embargo, y traigo a cuento el ejemplo que siempre pongo a mis alumnas y alumnos de la Facultad de Derecho de la UNAM, el camino del estacionamiento a las aulas del posgrado es un empedrado que, en aras de esa idea de neutralidad, se convierte en un mecanismo de discriminación hacia las mujeres. No está pensado con perspectiva de género y, por tanto, su tránsito es mucho más fácil para los hombres, por un elemento tan simple como el calzado. No contempla a quien usa tacones. No está pensado para las mujeres.

En el ámbito del derecho, los cuatro elementos son fácilmente detectables. Pienso, para el derecho electoral, en las y los retractores de la idea de cuota de género. El argumento de que las personas deben obtener el espacio público por su experiencia y capacidad y no por cuotas de género, propio de la democracia liberal, presenta algunos problemas. El primero de ellos

es que no da cuenta de las desigualdades fácticas entre mujeres y hombres. Es más fácil para los hombres capacitarse y acceder a cargos que para las mujeres, por lo que conseguir la experiencia se convierte en un círculo virtuoso para los primeros y vicioso para las segundas. Esto debe llevar a una revisión del concepto de igualdad jurídica, a fin de revalorar la posición de las mujeres y de las cuotas de género como mecanismos de discriminación positiva.

Al respecto, Ferrajoli (1999) ha distinguido cuatro modelos de configuración jurídica de las diferencias.³ Cada uno de estos responde a cómo jurídicamente se han valorado las distinciones entre los seres humanos. Los modelos sirven para distinguir entre blancos y negros, indígenas y “occidentales” y, por supuesto, hombres y mujeres.

En primer lugar, encontramos la indiferencia jurídica a las diferencias, las cuales, de acuerdo con este modelo, no se tutelan ni se reprimen, simplemente se ignoran. Esto tiene como consecuencia que el destino de las diferencias se encuentra sujeto al uso de la fuerza. Usualmente el género masculino, por vías de hecho, somete al género femenino. Esto lo encontramos vigente en nuestro país en ciertos núcleos indígenas. La ley es del más fuerte. Las mujeres no tienen oportunidad de presentar, ni mucho menos ganar, una batalla tan desigual.

³ Para una aproximación a este tema, véase Nieto Castillo (2001).

El segundo modelo es la distinción jurídica de las diferencias. Este radica en la valoración de algunas identidades y en la desvalorización de otras, lo que se traduce en una jerarquía de valores y en la asunción de un valor por encima de otros. Estos son estatus discriminatorios por los que se concibe que un grupo es superior a otros por razones de género, raza, religión, etcétera, como los casos del *apartheid* en Sudáfrica o la visión de los países islámicos en torno a la mujer. Este modelo también se encontró vigente en nuestro país y hoy persiste en ciertos núcleos ultraconservadores.

Como referencias históricas, que si no fueran trágicas serían cómicas, tenemos las disposiciones del Código Civil de Guanajuato de mediados de los años 50 o la Ley de Amparo posterior a la Constitución, ordenamientos que prohibían a las mujeres casadas la promoción de demandas sin contar con la autorización del marido. También está la disposición del Código Civil del Estado de Hidalgo que, hasta 1983, señalaba que las mujeres casadas no podían administrar el patrimonio del cónyuge. Estos son ejemplos de cómo la legislación del régimen autoritario de nuestro país no permitía la presencia de las mujeres en la discusión pública.

Macarita Elizondo (2011) ha mencionado como normas ejemplo de este paradigma histórico los artículos 163, 168, 169 y 174 del Código Civil Federal de 1928, los cuales, entre otros, señalaban: “la mujer debe vivir al lado de su marido”, “estarán a cargo de la mujer la dirección y cuidado de los trabajos del hogar”, “[podrá] desempeñar

un empleo ... cuando ello no perjudique la misión que le impone el artículo anterior” o “la mujer necesita autorización judicial para contratar con su marido”. Los textos, señala la autora, fueron reformados el 31 de diciembre de 1974. En términos históricos, no hace mucho tiempo.

Volviendo a Ferrajoli (1999), el tercer modelo es la homologación jurídica de las diferencias. En este, las distinciones son devaluadas en aras de sostener una abstracta afirmación de igualdad. Para este modelo, los hombres y las mujeres somos iguales ante la ley; no existe discriminación en el plano jurídico, toda vez que se considera que las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres. México, de acuerdo con el texto constitucional, se encuentra en este tercer modelo de configuración que, en realidad, no es más que mera ficción.

Como ha señalado Beltrán Pedreira (2004), una cosa es hacer abstracciones, algo inevitable, y otra diferente es realizar idealizaciones, es decir, tomar las características de los hombres e idealizarlas como si fueran universales, lo cual, señala, se encuentra presente en la distribución de roles entre hombres y mujeres, ignorando el punto de partida de las segundas.

Este modelo, el de la igualdad jurídica, es el que fue buscado por las feministas clásicas.⁴ La lucha por

⁴ En México, es el que subyació, por ejemplo, en el pensamiento de la primera y extraordinaria ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Cristina Salmorán de Tamayo. Para más información, podrá consultarse *El pensamiento de género de María Cristina Salmorán de Tamayo*, obra por publicar en la UNAM del autor de este libro.

conseguir un espacio en términos de igualdad con el hombre: acceso a la educación, al divorcio, al voto activo y pasivo, a los espacios públicos, al trabajo en condiciones de equidad. En ese momento, el pensamiento progresista consideraba que era suficiente con las modificaciones a la ley que impedían el acceso de las mujeres a los cargos. El problema, siguiendo a Beltrán Pedreira (2004, p. 575), era que las mujeres llegaban tarde a un mundo de hombres con roles preasignados y no cuestionados.

Sin embargo, fue en este modelo en el que se desarrolló lo que ha sido denominado por la doctrina como la “feminización de la pobreza”; es decir, las cabezas de familia más pobres eran hombres y, a partir del desarrollo económico, el divorcio y el acceso a las labores, de manera paulatina dichos espacios fueron ocupados por mujeres, quienes, por un lado, conseguían los peores trabajos y más mal remunerados y, por el otro, ante la desintegración del vínculo patrimonial, se ocupaban del sostenimiento de los hijos y las hijas.

Como el propio Ferrajoli (1999) ha señalado, el gran mérito del pensamiento feminista es desenmascarar esta abstracta idea de igualdad como panacea en la solución de los problemas derivados de la discriminación por perspectiva de género. Las desigualdades estructurales existen y, al pretender esconderlas bajo una falsa universalización de lo humano como “el hombre”, no se percatan de que subsisten y se mantienen prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

El último modelo de este autor es la valoración jurídica de las diferencias. Este se basa en el principio normativo de igualdad de derechos fundamentales y en un sistema de garantías que vele por su efectivo cumplimiento. Bajo esta premisa, no se desconocen las diferencias, sino que se reconocen y valoran. Se aceptan, para el caso del feminismo, la distinción entre hombre y mujer y, por lo tanto, la necesidad de proteger esas particulares formas de ser, sin pretender una falsa homologación entre las mismas, así como algo importante: que las diferencias se traduzcan en derechos que tiendan a transformar esa distinción de hecho en una igualdad de derechos. De esta forma, la equidad en derechos significa el igual derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad.

Podemos situar el surgimiento del último modelo de Ferrajoli en el ámbito de la transformación jurídica de las postreras décadas del siglo XX. Tanto desde la óptica de los Critical Legal Studies en Norteamérica como de los discursos jurídicos europeos, el derecho empezó a moverse hacia la búsqueda de una reconfiguración del concepto de igualdad.

La Suprema Corte norteamericana, en el asunto *Roe vs. Wade*, en el ya distante 1973, sentó un precedente importante en materia de igualdad sustancial. El fallo señala que, a pesar de no existir de manera directa en el texto constitucional, las mujeres tienen un derecho implícito a controlar su cuerpo, por lo que no pueden ser consideradas como un instrumento para la procreación.

La mujer es libre para definir los temas vinculados con la maternidad y el aborto. El significado constitucional de *Roe vs. Wade* está en esa posibilidad de incrementar el empoderamiento de las mujeres y la igualdad (véase Fiss, 1996, p. 322).

A partir de esa sentencia, las feministas norteamericanas activaron una estrategia de combate a la discriminación. El primer objetivo es escapar de los estereotipos de subordinación. Se pugna por una búsqueda de espacios laborales en que no se pidan requisitos discriminatorios (como aquellos en que se solicita determinada altura o una constancia de no gravidez), al considerar que este tipo de exigencias no tienen relación con el desempeño laboral. Con el principio de antisubordinación se separa a las mujeres del espacio doméstico para potencializar su ámbito público. Ese sería el primer paso; el segundo, denunciar cómo las normas aparentemente neutrales en realidad conciben un punto de vista solo de los hombres.

Catherine MacKinnon y Richard Posner (1997), por ejemplo, al estudiar las relaciones entre derecho y pornografía, señalan que, bajo el discurso de la libertad de expresión, lo que en realidad se esconde con la pornografía femenina o infantil, que es mayoritaria, es una repetición de un patrón cultural que concibe a las féminas como un objeto sexual, y no más. Con ello, se reproduce un esquema cultural que afecta un derecho fundamental, la igualdad, bajo el argumento de que debe respetarse la libertad de expresión.

En síntesis, la lucha de las feministas inició con la construcción de un modelo pensado en la igualdad jurídica. Esta igualdad formal consiguió grandes espacios para las mujeres: divorcio, trabajo, educación, pero también, al no ser regulado con una perspectiva de género y solo a partir de una falsa homologación, desencadenó ciertas circunstancias de desventajas fácticas para las mismas. El feminismo de la diferencia, el que valora jurídicamente las distinciones, debe darse cuenta de que las mujeres y los hombres somos disímiles; por lo mismo, para ser iguales, las leyes deben ser iguales con los iguales y desiguales con los desiguales. Se tienen que sentar bases y garantías claras para poder transitar de una igualdad formal a una sustancial.

Derechos, realidades y garantías

En las líneas introductorias señalé que la democracia no podía reducirse solo a lo estrictamente electoral. Desde hace décadas, un viejo sabio italiano dijo que la misión era trasladarse de la democracia representativa a la social (véase Bobbio, 1999). Lo importante era, sin duda, avanzar en consolidar más espacios sociales para la democracia. En el caso de la participación de las mujeres sucede algo similar; es relevante que estas, para perfeccionar la calidad democrática del Estado, vayan adquiriendo mayores espacios de presencia pública.

Lo anterior implica afinar el sistema electoral o los espacios ya conquistados, como el voto activo de las mujeres. Debemos reconocer que incluso en el ámbito de la democracia solo formal existen grados de la misma; una democracia será más vigorosa en la medida en que un mayor número de personas participen en la toma de decisiones. Así, es más democrático el Estado donde votan mujeres y hombres que aquel en el que solo lo hacen los varones, aquel que permite la mayoría de edad a los 18 años que el que lo hace a los 25, el que permite votar en el extranjero a los connacionales que aquel que no, el modelo que deja sufragar a los internos de los centros penitenciarios y a los enfermos terminales de los hospitales que el que no lo hace. Por ello, es preciso defender y, en atención al principio de progresividad, mantener los mecanismos de participación del voto femenino ganado hace 60 años a nivel federal para nuestro país. Pero también es necesario avanzar en la construcción de las reglas sustanciales de la igualdad.

La democracia es una manera de tomar decisiones. Esa es la finalidad de la democracia formal de Bobbio. Pero también es un límite a esas elecciones. Mucho se ha insistido en ese límite de lo decidible o en el coto vedado por el que ni las mayorías democráticamente electas pueden aventurarse. La primera cuestión es cuáles son los derechos de las mujeres, para que ninguna mayoría pueda, en efecto, aventurarse. La segunda es cómo en el plano fáctico se ejercen esos derechos. La tercera es qué garantías son necesarias para poder proteger, de mane-

ra adecuada, los derechos femeninos fundamentales. Trataré de abordar los puntos anteriores.

Los derechos y ¿qué derechos?

En el mundo de los derechos humanos se parte de la premisa de que estos son universales. Pero el concepto de universalidad debe entenderse en cada contexto. Es decir, los derechos humanos lo son para todas las personas que se encuentran en un supuesto. Por ello, decimos que los derechos civiles corresponden a todos los individuos, en tanto que los derechos políticos solo a los ciudadanos. Lo anterior no implica que los segundos no sean universales, sino que lo son en tanto que todos los ciudadanos tienen derechos políticos (salvo que se encuentren en un supuesto de pérdida o suspensión).

En ese tenor, la primera reflexión es si pueden existir derechos humanos solo de las mujeres. Por derechos, en términos de la teoría formal de Ferrajoli (1999), entiendo las expectativas positivas o negativas adscritas a un sujeto por una norma jurídica. Para efecto de evitar algún problema conceptual, en lo sucesivo utilizaré el término de derechos fundamentales para abarcar los derechos civiles, políticos, sociales o transpersonales, a fin de impedir confusiones o debates innecesarios.

Los derechos fundamentales de las mujeres se fueron construyendo, de manera gradual, al reconocer la falta de homologaciones jurídicas. No es extraño encon-

trar, como ejemplo de lo anterior, la idea de que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 era omisa en cuanto a los derechos de las mujeres, por lo que Olympia de Gouges elaboró la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, en donde reclamaba la igualdad entre mujeres y hombres. Tan tenía sentido su planteamiento que lo pagó, literalmente, con la cabeza, al ser guillotinado en la época del Terror. A partir de ese momento, los derechos de libertad, igualdad, seguridad, propiedad, resistencia a la opresión, libertad de expresión y participación política (incluido el ejercicio de cargos públicos) fueron reconocidos como derechos de las mujeres o de las mujeres ciudadanas, según el caso.

Ahora bien, lo importante es encontrar qué derechos. La lucha por los derechos de las mujeres o, mejor dicho, su proceso de positivización para el ámbito mexicano se remonta a 1933, con la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer, que en su primer numeral prescribía la prohibición de discriminar por cuestiones de sexo en los temas de nacionalidad.

Una década y media más tarde, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se establecería:

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distin-

ción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Un año después, en 1949, se celebró la Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer. En 1952 se aprobó la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que incluyó el derecho a votar y ser votadas. Para 1966 se aprobó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, después, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) en 1981. El marco supranacional buscaba, en los ámbitos universal y regional, la igualdad sustancial entre hombres y mujeres. En cambio, en el rubro local, la reforma constitucional de 1974 perseguía la igualdad formal: “el varón y la mujer [reza desde entonces el numeral 4 de la Carta Magna] son iguales antes la ley”, con esa redacción decimonónica excluyente.

En 1979 se aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El punto central de la Convención es, a mi juicio, la definición sobre discriminación contra las féminas:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos hu-

manos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o civil o en cualquier otra esfera.

En 1994 tuvo lugar la histórica Convención de Beijing. Tendrían que pasar 20 años desde la aprobación de la convención universal para que en la ciudad de Belém do Pará, en Brasil, se decretara un esquema semejante para la región: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

En la tabla 1, se sintetiza la normatividad supranacional que forma parte del derecho interno de nuestro país en la materia:

Tabla 1. Tratados internacionales exclusivos sobre derechos de las mujeres

Fecha de firma	DOF	Fecha de entrada en vigor en México	Reservas del Estado mexicano	Temas importantes
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer				
26 de diciembre de 1933	7 de abril de 1936	27 de enero de 1936 (ratificación)	“La mujer extranjera que se case con un mexicano queda naturalizada por el mandato legal, siempre que viva en el país”.	“Artículo 1. No se hará distinción alguna, basada en el sexo, en materia de nacionalidad, ni en la legislación ni en la práctica”.
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer				
31 de marzo de 1953	28 de abril de 1981	23 de marzo de 1981 (ratificación)	Sin reserva	<p>“Artículo I. Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.</p> <p>Artículo II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.</p> <p>Artículo III. Las mujeres tendrán el derecho de ocupar cargos públicos y a ejercer</p>

Fecha de firma	DOF	Fecha de entrada en vigor en México	Reservas del Estado mexicano	Temas importantes
todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.				
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada				
20 de febrero de 1957	25 de octubre de 1979	3 de julio de 1979 (México se adhirió el 4 de abril de 1979)	Sin reserva	<p>“Artículo 1. ... ni la celebración ni la disolución del matrimonio entre nacionales y extranjeros, ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio, podrán afectar automáticamente la nacionalidad de la mujer.</p> <p>Artículo 2. ... el hecho de que uno de sus nacionales adquiriera voluntariamente la nacionalidad de otro Estado o el de que renuncie a su nacionalidad no impedirá que la conyuge conserve la nacionalidad que posee”.</p>
Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer				
2 de mayo de 1948	29 de abril de 1981	24 de marzo de 1981	El Estado mexicano declaró al aprobarse la Convención: “El Gobierno de México se reserva	En los considerandos menciona que “ha sido una aspiración reiterada de la comunidad americana equilibrar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos políticos ... Que la mujer en América, mu-

Fecha de firma	DOF	Fecha de entrada en vigor en México	Reservas del Estado mexicano	Temas importantes
			<p>el derecho de adherirse a la Convención cuando, tomando en cuenta las disposiciones constitucionales vigentes, considere oportuno hacerlo”.</p>	<p>cho antes de reclamar sus derechos, ha sabido cumplir noblemente todas sus responsabilidades como compañera del hombre”. “Artículo 1. Las altas partes contratantes convienen en que el derecho al voto a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo”.</p>
Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer				
2 de mayo de 1948	16 de noviembre de 1954	11 de agosto de 1954	Sin reserva	<p>Repite los considerandos de la anterior convención, solo que para el ámbito de los derechos civiles. “Artículo 1. Los Estados Americanos convienen en otorgar a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre”.</p>
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer				
18 de diciembre de 1979	12 de mayo de 1981	3 de septiembre de 1981	El gobierno mexicano no formuló declaración interpretativa en el sentido de que el otorgamiento de	<p>Se considera “que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia”.</p>

Fecha de firma	DOF	Fecha de entrada en vigor en México	Reservas del Estado mexicano	Temas importantes
			<p>prestaciones materiales que pudiesen resultar de la Convención se harían con los recursos con que contarán los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Dicha declaración interpretativa se retiró el 9 de diciembre de 1999.</p>	<p>“Artículo 1. La expresión ‘discriminación contra la mujer’ denota toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil ...</p> <p>Artículo 2. Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:</p> <p>...</p> <p>b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter; con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;</p> <p>c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;</p>

Fecha de firma	DOF	Fecha de entrada en vigor en México	Reservas del Estado mexicano	Temas importantes
			<p>...</p> <p>Artículo 4.</p> <p>1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención ... estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.</p> <p>...</p> <p>Artículo 7.</p> <p>1. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán, en igualdad de condiciones con los hombre, el derecho a:</p> <p>a) Votar en las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;</p> <p>b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas y ocupar cargos</p>	

Fecha de firma	DOF	Fecha de entrada en vigor en México	Reservas del Estado mexicano	Temas importantes
				<p>públicos y ejercer todas las funciones públicas de todos los planos gubernamentales;</p> <p>c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.</p> <p>Artículo 8. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales”.</p>
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer				
6 de octubre de 1999	3 de mayo de 2002	15 de junio de 2002	Sin reserva	Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”				
9 de junio de 1994	19 de enero de 1999	12 de diciembre de 1998	Sin reserva	“Artículo 1. ... debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en el género, que cause

Fecha de firma	DOF	Fecha de entrada en vigor en México	Reservas del Estado mexicano	Temas importantes
		(un mes después de la ratificación)		<p>muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.</p> <p>...</p> <p>Derechos protegidos</p> <p>Artículo 3. Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.</p> <p>Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos ... Estos derechos comprenden, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. El derecho a que se respete su vida. b. El derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. c. El derecho a la libertad y a la seguridad personales. d. El derecho a no ser sometida a tortura. e. El derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia. f. El derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley. g. El derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos.

Fecha de firma	DOF	Fecha de entrada en vigor en México	Reservas del Estado mexicano	Temas importantes
				<ul style="list-style-type: none"> h. El derecho a la libertad de asociación. i. El derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley. j. El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones” .
Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer				
20 de diciembre de 1993	Sin publicación	No se trata de un tratado internacional en términos formales.	Se trata de una resolución (48/104) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.	Los postulados de la Convención.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012).

Los derechos, como puede verse en la tabla 1, se han ido consiguiendo a partir de la aprobación de reformas constitucionales, de tratados internacionales o de la reforma interna. La expedición de leyes como las de tipificación del delito de violencia familiar, de la igualdad entre mujeres y hombres, o las cuotas de género en materia electoral nos permiten advertir que, de manera progresiva, el derecho en México empieza a tomar conciencia de las diferencias de género.

Con una finalidad enunciativa, pero no limitativa, podrán argumentarse válidamente como derechos fundamentales adscritos de forma exclusiva a las mujeres los siguientes:

1. El derecho a la inclusión de las féminas en todos los sistemas sociales (tendente a la abolición de todas las formas de discriminación contra la mujer en educación, empleo, representación política, así como a la proscripción de la idea de que existen ámbitos masculinos y femeninos).
2. El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, que se refiere al ejercicio del poder político en todos los ámbitos. El derecho tiene una vertiente suave (ser votadas) y una concepción más estricta (intervenir de manera efectiva en el ejercicio del poder).
3. El derecho al voto activo, que no puede estar restringido por ninguna causa que implique

discriminación. Como ha mencionado Sandra Serrano (2010), este derecho requiere que los órganos electorales dirijan campañas específicas de promoción del voto de las mujeres y no solo genéricas; asimismo, que se cumpla con el principio de un voto una persona.

4. La supresión de estereotipos que restrinjan el espacio de la mujer al mundo doméstico. Al respecto, un ejemplo: la campaña de promoción al voto del antes Instituto Federal Electoral (IFE) en 2009. El objetivo de la publicidad era que se pensara el voto. Cuando los hombres aparecían a cuadro, sin importar su segmento social, señalaban con el dedo índice su cerebro mientras decían “piensa tu voto”. Las mujeres, por el contrario, al momento de decir “piensa”, se ponían las manos en el corazón. Campaña altamente estereotipada.

Otra campaña, de actualización de la credencial para votar, incluía a hombres y mujeres cargando credenciales. Cada vez que salían los hombres, la cabeza se veía completa. En cambio, las mujeres aparecían desde la frente hasta el busto. En palabras de Genoveva Flores (2011):

Veamos en cambio a la mujer incompleta, fuera de foco, y alejándose ella misma de su credencial de elector, es una manera muy moderna de decir, desde los símbolos que conforman esta publicidad aprobada por el IFE, que en

el espacio público, de las votaciones, la mujer es difusa, y lo más grave de la imagen, no tiene cerebro, que es la parte que está cortada, o la otra fotografía de un conocido partido político en el que la niña que lleva el peso del mensaje no puede estar en otra parte que en la cocina, el espacio por excelencia de la domesticidad.⁵

5. La libertad femenina (exteriorizada a través de cualquier derecho individual, como las libertades de expresión, tránsito, asociación o reunión).
6. La inviolabilidad del cuerpo de la mujer (también podría ser entre hombres, pero se da con mayor frecuencia contra las mujeres) y, en general, el derecho a la protección gubernamental en contra de todas las formas de violencia física hacia la mujer.
7. La autodeterminación en el tema del aborto.
8. Los derechos inherentes al embarazo vinculados con el espacio de trabajo (no discriminación laboral a las mujeres por maternidad).
9. Los derechos relacionados con las decisiones en torno a la reproducción (cuántos hijos e hijos tener y cuándo concebir).
10. Los derechos de representación política y administrativa en condiciones de paridad, motivo del presente ensayo.

⁵ La autora se refiere a un promocional de Jesús Ortega acompañado por una niña con gorro de chef, quien hace pasteles.

En este punto hay que decir, sin embargo, que pese a que la legislación es más protectora que nunca de los derechos de las mujeres, la discriminación (es decir, las desigualdades antijurídicas en el plano fáctico o administrativo) se ha acentuado en contra de estas en el país. Este fenómeno ocurre en todos los ámbitos: puede darse en el ejercicio de cualquier derecho. Podemos encontrar discriminación en el espacio laboral, despidos por embarazo o requisitos como los certificados de no gravidez en los procesos de contratación, lo mismo que en temas de libertad sexual, como el hostigamiento laboral o estudiantil y la trata de personas; también se da en la invisibilidad del trabajo doméstico o agrícola, o en la violencia en cualquier espacio (para ahondar en los derechos de las mujeres y en la violencia contra las mismas, véanse Badilla, 1997, y Lamas, 2008, respectivamente). A continuación, abordaré dicho tema.

El diagnóstico de la perspectiva de género

Las mujeres representan, según los datos del censo de 2010, más de la mitad de la población, en específico 51.2 %. Su significación política, desafortunadamente, es mucho menor. Su presencia en los espacios públicos es reducida. La discriminación persiste. La violencia en contra de las féminas se diversifica y se incrementa. ¿Qué ha pasado con las políticas de género? Tenemos que reconocer que su aplicación ha servido para el empodera-

miento de la mujer, pero que el avance ha sido exiguo. La presencia femenina en los espacios públicos es aún tibia e insuficiente, como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. La mujer en los espacios de poder en México

Indicador	Año	Mujeres %	Hombres %	Total %
Distribución en el Senado	2012	33.59	66.41	100
Distribución en la Cámara de Diputados federal	2012	36.80	63.20	100
Distribución en la SCJN	2012	18.18	81.82	100
Distribución en el Consejo de la Judicatura Federal	2012	0	85.70 (seis miembros)	85.70*
Distribución en los congresos locales	2011	22.37	77.63	100

* Se encuentra pendiente la designación de una persona.

Indicador	Año	Mujeres %	Hombres %	Total %
Distribución en las presidencias municipales	2012	6.84	93.16	100
Distribución de las y los regidores	2011	38.46	61.54	100
Distribución de las y los síndicos	2011	26.81	73.19	100
Distribución de gobernadores	2013	0	100	100

Fuente: elaboración propia con base en datos del Inmujeres (s. f.).

De acuerdo con los datos anteriores, la distribución porcentual de las y los senadores es de 66.41 % de hombres contra 33.59 % de mujeres, lo que resulta, sin duda, el techo histórico que hemos alcanzado como país. Lo mismo ocurre en la Cámara de Diputados; el nivel histórico es el más alto: 36.8 % de mujeres del total. ¿A qué se debe el crecimiento de la participación femenina en estos rubros y, por el contrario, su disminución en el ámbito municipal, en donde solo se llega a un lastimoso 6.84 %? La respuesta creo que es clara:

obedece a las normas de cuotas de género que ya se establecían en el antes Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y a la interpretación judicial del Tribunal Electoral.

La ausencia de reglas de cuotas en otros niveles (estados y municipios) o incluso poderes (Judicial y Ejecutivo) ha significado que varios espacios públicos no cuenten con el suficiente número de mujeres en activo.

En el caso de la titularidad de los gobiernos locales, solo han existido seis gobernadoras en cinco entidades diferentes: Griselda Álvarez (1913-2009) en 1979 en Colima, Beatriz Paredes en 1987 en Tlaxcala, Dulce María Sauri en 1991 en Yucatán, Rosario Robles Berlanga en 1999 en el Distrito Federal, Amalia García en 2004 en Zacatecas e Ivonne Ortega en 2007 en Yucatán. En 2010 solo dos de las 32 entidades eran gobernadas por mujeres (6.25 % del total). Hoy ninguna lo es, lo que resulta en un patético 0 %.

En el ámbito de las presidencias municipales, el mencionado caso de Mérida. En 1938 Aurora Meza Andraca fue presidenta local en Chilpancingo. La primera diputada federal fue Aurora Jiménez de Palacios en 1952. En 1998, en Santander, Tamaulipas, Rosario Salinas fue la primera alcaldesa electa como candidata independiente. Las primeras senadores, hasta 1964, fueron María Lavalle Urbina y Alicia Arellano Tapia (véase Cazarín, 2011).

En 1960 el presidente Adolfo López Mateos, en ejercicio de su facultad constitucional, designó a la abogada María Cristina Salmorán de Tamayo como ministra de la SCJN. Fue la primera mujer en desempeñar el cargo, incluso antes de las primeras *justices* de la Suprema Corte norteamericana.

En 2010, de acuerdo con datos de María del Carmen Alanís Figueroa (2010), solo 96 de los 2456 municipios eran gobernados por mujeres, sin que hubiera ninguna presidiendo en Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima y Tabasco. Además, solo dos de las 16 delegaciones del Distrito Federal estaban encabezadas por féminas. Para 2013, como se verá más adelante, la situación empeoró.

La diferencia se da por las cuotas de género. Donde existen, hay más mujeres. ¿Por qué estoy a favor de estas cuotas? Porque han comprobado su eficacia en la práctica constitucional:

Tabla 3. Evolución de la presencia femenina en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres	Hombres %	Mujeres %
XLII	1952-1955	162	161	1	99.4	0.6
XLIII	1955-1958	160	156	4	97.5	2.3
XLIV	1958-1961	162	154	8	95.1	4.9
XLV	1961-1964	185	176	9	95.1	4.9
XLVI	1964-1967	210	197	13	93.8	6.2
XLVII	1967-1970	210	198	12	94.3	5.7
XLVIII	1970-1973	197	184	13	93.4	6.6
XLIX	1973-1976	231	212	19	91.8	8.2
L	1976-1979	236	215	21	91.1	8.9
LI	1979-1982	400	368	32	92.0	8.0

Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres	Hombres %	Mujeres %
LII	1982-1985	400	358	42	89.5	10.5
LIII	1985-1988	400	358	42	89.5	10.5
LIV	1988-1991	500	442	58	88.4	11.6
LV	1991-1994	499	455	44	91.2	8.8
LVI	1994-1997	496	424	72	85.5	14.5
LVII	1997-2000	500	413	87	82.6	17.4
LVIII	2000-2003	500	416	84	83.2	16.8
LIX	2003-2006	498	374	124	75.1	24.9
LX	2006-2009	500	384	116	76.8	23.2
LXI	2009-2012	499	359	140	71.9	28.1
LXII	2012-2015	500	316	184	63.2	36.8

Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (Ceameg, s. f.) hasta 2008 y de la Cámara de Diputados (s. f.) para 2009 y 2012.

La tabla 3 habla por sí sola. En 1952 solo había una mujer en la Cámara de Diputados, 0.6 % del total. El crecimiento fue gradual durante dos décadas. Para 1976 se alcanzó 8.9 %, 21 mujeres diputadas en la época de baja competencia electoral. En 1979, sin embargo, vino una pequeña caída. A pesar de que el número de legisladoras se incrementó de 21 a 32, porcentualmente hubo un decremento de 8.9 a 8 %. El hecho de que hubiera aumentado el número de diputados de manera sustantiva (de 236 a 400, por la incorporación de los 100 diputados de representación proporcional y el establecimiento fijo de 300 distritos electorales uninominales) no significó la mayor presencia de mujeres. Es algo para llamar la atención. Una hipótesis podría ser que los partidos de oposición no postularon un número considerable de estas, por lo que, a pesar de que se ampliaron los espacios, el número de mujeres no aumentó en la misma proporción.

En la década de los 80 siguió el crecimiento paulatino. Más adelante, hubo una disminución a 8.8 % en 1991. La pregunta obligada es por qué tuvimos este decremento de mujeres elegidas para el cargo en esta época. La respuesta puede estar en que el partido político entonces en el gobierno, que alcanzó niveles récord de votación cercanos a 61 %, no postuló candidatas mujeres en la misma proporción, por lo que, al concentrar los sufragios, como un efecto secundario, se redujo también la cantidad de mujeres. Sin embargo, tampoco los partidos de oposición postularon un número impor-

tante de estas. La razón: la crudeza de los procesos electorales y la necesidad de ganar los impulsaron a mandar candidatos más “competitivos” por la cultura machista que, en caso de enfrentamiento entre los dos géneros, prefería votar por los hombres.

Esta situación cambió más adelante, ya que de 1994 a 1997 la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados volvió a crecer hasta llegar a 14.5 %. Para el proceso electoral de 1997, en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría de esta Cámara y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) conquistó el Gobierno del Distrito Federal, el total de mujeres diputadas ascendió a 17.4 %. En el proceso comicial de 2000, que significó la alternancia gubernamental, se experimentó una disminución. Este es un tema también importante; la alternancia no trajo consigo mayor presencia de las mujeres sino menos. Nuevamente la explicación puede estar en la cultura machista, que prefiere no votar por las mujeres. Esta situación tenía que cambiar. Y lo hizo, con la obligatoriedad de las cuotas de género y la sanción correspondiente por el incumplimiento.

En efecto, fue hasta 2009 y 2012 que se incrementó en forma considerable el número de legisladoras. En 2009 se alcanzó el techo de 28.1 %, el cual sería afectado con el caso de las “Juanitas” ese mismo año. Para 2012, el número llegó, por vez primera, a 36.8 % de mujeres integrantes de la totalidad de la Cámara de Diputados.

Legislación y jurisdicción se unieron para potencializar la presencia femenina en la Cámara baja.

Por lo que toca al ámbito del Senado, la presencia femenina a partir de 1964 se expresó en los términos siguientes:

Tabla 4. Evolución de la presencia femenina en la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión

Legislatura	Periodo	Total	Mujeres	Hombres	Mujeres %	Hombres %
XLVI	1964-1967	58	3	55	5.1	94.9
XLVII	1967-1970	58	3	55	5.1	94.9
XLVIII	1970-1973	60	6	54	10.0	90.0
XLIX	1973-1976	60	6	54	10.0	90.0
L	1976-1979	64	8	56	12.5	87.5
LI	1979-1982	64	8	56	12.5	87.5
LII	1982-1985	64	20	44	31.3	68.7
LIII	1985-1988	64	20	44	31.3	68.7
LIV	1988-1991	64	10	54	15.6	84.4
LV	1991-1994	64	2	62	3.1	96.9

Legislatura	Periodo	Total	Mujeres	Hombres	Mujeres %	Hombres %
LVI	1994-1997	128	13	115	10.1	89.9
LVII	1997-2000	128	20	108	15.6	84.4
LVIII	2000-2003	128	23	105	18.0	82.0
LIX	2003-2006	128	24	104	18.7	81.3
LX	2006-2009	128	26	102	20.3	79.7
LXI	2009-2012	128	27	101	21.1	78.9
LXII	2012-2015	128	44	84	34.4	65.6

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la integración actual, cabría preguntarse qué hace que —pese a que las candidaturas se reparten prácticamente de manera igualitaria— 65.6 % de los escaños se distribuyan en un solo género. La respuesta puede obedecer, desde mi punto de vista, a varios motivos: primero, a una cultura androcéntrica que pretende atender la distinción público-privado; segundo, en el uso del voto por mayoría relativa los ciudadanos no están sufragando mayoritariamente por mujeres; tercero, el doble rol asignado al género femenino se traduce en una limitación de tiempo para participar y seguir campañas electorales, incluso para obtener información, y, cuarto, la violencia contra la mujer y la feminización de la pobreza siguen siendo formas y expresiones de exclusión social.

Un primer punto a analizar de la actual conformación es por qué vía quienes tienen el cargo se convirtieron en legisladoras.

Tabla 5. Conformación actual de la Cámara de Diputados (sexo y principio de elección)

Grupo parlamentario	Mayoría relativa			Representación proporcional		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
PAN	7 (13 %)	45 (87 %)	52	29 (47 %)	33 (53 %)	62
PRI	56 (34 %)	108 (66 %)	164	24 (49 %)	25 (51 %)	49
PRD	18 (31 %)	40 (69 %)	58	19 (45 %)	23 (55 %)	42
PT	1 (20 %)	4 (80 %)	5	5 (50 %)	5 (50 %)	10
PVEM	5 (38 %)	8 (62 %)	13	7 (47 %)	8 (53 %)	15
MC	2 (25 %)	6 (75 %)	8	6 (50 %)	6 (50 %)	12
NA	0 (0 %)	0 (0 %)	0	5 (50 %)	5 (50 %)	10
Total	89 (30 %)	211 (70 %)	300	95 (47.5 %)	105 (52.5 %)	200

Fuente: Centro para el Desarrollo Democrático del antes IFE con base en datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

¿Qué tanto ha permeado la posición de las mujeres en las presidencias de las comisiones de la LXII Legislatura? En realidad, en menor medida que en los porcentajes de integración global de la Cámara. Si bien 36.8 % del total son diputadas, solo presiden 25 % de las comisiones (14 contra 42 dirigidas por hombres). Es decir, el avance no ha significado un empoderamiento real al interior de la Cámara. Respecto al Senado, el resultado es el siguiente:

*Tabla 6. Conformación de la Cámara de Senadores
(sexo y principio de elección)*

Grupo parlamentario	Mayoría relativa		
	Mujeres	Hombres	Total
PAN	5 (31 %)	11 (69 %)	16
PRI	13 (41 %)	19 (59 %)	32
PRD	2 (18 %)	9 (82 %)	11
PT	1 (100 %)	0 (0 %)	1
PVEM	1 (25 %)	3 (75 %)	4
MC	0 (0 %)	0 (0 %)	0
NA	0 (0 %)	0 (0 %)	0
Total	22 (34 %)	42 (66 %)	64
Grupo parlamentario	Primera minoría		
	Mujeres	Hombres	Total
PAN	2 (15 %)	11 (85 %)	13
PRI	2 (18 %)	9 (82 %)	11
PRD	1 (20 %)	4 (80 %)	5
PT	0 (0 %)	2 (100 %)	2
PVEM	0 (0 %)	1 (100 %)	1
MC	0 (0 %)	0 (0 %)	0

NA	0 (0 %)	0 (0 %)	0
Total	5 (16 %)	27 (84 %)	32
Grupo parlamentario	Representación proporcional		
	Mujeres	Hombres	Total
PAN	5 (56 %)	4 (44 %)	9
PRI	5 (45 %)	6 (55 %)	11
PRD	3 (50 %)	3 (50 %)	6
PT	1 (50 %)	1 (50 %)	2
PVEM	1 (50 %)	1 (50 %)	2
MC	1 (100 %)	0 (0 %)	1
NA	1 (100 %)	0 (0 %)	1
Total	17 (53 %)	15 (47 %)	32

Fuente: Centro para el Desarrollo Democrático del antes IFE con base en datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

En el Senado, a diferencia de en la Cámara de Diputados, las mujeres encabezan 19 comisiones, lo que representa 31 % de las presidencias, en tanto que los hombres presiden 43, lo que significa 69 %. La proporción es casi idéntica. Tienen presencia en 33.5 % y presiden 31 % de las comisiones. La subrepresentación que existe es mínima.

Dejando de lado el espacio de los gobiernos estatales (se ha comentado que no existe en este momento

ninguna mujer gobernadora), es tiempo de analizar los ayuntamientos. En el espacio municipal, según puede observarse en la tabla 2, el número de mujeres que ocupan el cargo de presidentas municipales es particularmente reducido. Solo 168 de los 2 mil 456 espacios. Un porcentaje de 6 %. El desarrollo, sin embargo, ha sido gradual y estamos, lo mismo que en el ámbito del Congreso, en los topes históricos. Desafortunadamente, este tope, como hemos dicho, no llega a los cuatro dígitos.

Tabla 7. Presencia femenina en el ámbito de las presidencias municipales

Año	Mujeres	Hombres	Total
2003	91	2339	2430
2005	87	2345	2432
2007	96	2356	2452
2008	112	2325	2437
2009	128	2310	2438
2010	129	2307	2436
2011	146	2143	2289
2012	168	2288	2456

Fuente: elaboración propia.

En el estado de Querétaro, existe solo una mujer presidenta municipal (Graciela Juárez, en Pedro Escobedo, quien fue separada de su cargo por la SCJN por el incumplimiento de una sentencia de amparo). Una sola mujer en los 18 municipios.

En el caso de los diputados locales, existe una mayor presencia femenina, sin que sea proporcional con los alcances del Congreso de la Unión. Por supuesto, tampoco con el porcentaje de mujeres en el padrón electoral.

Tabla 8. Presencia femenina en los congresos locales

Año	Mujeres	Hombres	Total
2005	221	836	1057
2006	232	903	1135
2007	238	901	1139
2008	237	904	1141
2009	249	888	1137
2010	247	890	1137
2011	255	885	1140

Fuente: elaboración propia con base en datos de Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (s. f.).

En el caso del Congreso, el panorama es igualmente desalentador. Para retomar el ejemplo de Que-

rétaro, únicamente hay dos mujeres diputadas de los 25 legisladores. Menos de 10 %. Los datos no dejan lugar a discusión. En ese estado solo existe una presidencia municipal encabezada por una mujer, de 18; solo hay dos diputadas de entre 25. ¿Qué ha faltado en Querétaro? Regulación de cuotas. Es claro que la lucha política sin cuartel entre los partidos políticos ha hecho que tengan cálculos conservadores respecto a la viabilidad de postular mujeres, lo que se ha traducido en menos candidaturas y, por lo mismo, en menos legisladoras. Para todos, es conveniente que esto cambie.

La posición política de las mujeres, como ha podido apreciarse, es mínima en el país, a pesar de que se ha avanzado en los últimos años. Esto es consecuencia de la realidad sociopolítica del Estado mexicano. Los indicadores de educación, salud y trabajo, solo por citar algunos, son coincidentes en reflejar el lugar subordinado de las féminas en el plano fáctico. La igualdad constitucional, tan pregonada, no se traduce en un diseño que consiga la paridad sustancial entre mujeres y hombres. A continuación, algunos datos duros que proporciona Julieta Morales Sánchez (2010), los cuales, pese a los esfuerzos de las democracias por fortalecer la presencia de las mujeres, simplemente son desagarradores:

- 70 % de las personas en condición de pobreza son mujeres.
- 500 mil mujeres mueren al año por cuestiones relativas al embarazo.

- Las mujeres representan 66 % de las personas analfabetas del mundo.
- 66 % de las mujeres han sufrido algún tipo de violencia.
- La diferencia salarial entre hombres y mujeres (mismo cargo y responsabilidad, diferente sexo) es de entre 40 % y 60 %.
- 77 millones de niños no asisten a la escuela, de los cuales 66 % son niñas.

Respecto a la autonomía de las féminas, el Inmujeres (2011), con base en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endirah), da cifras verdaderamente drásticas:

- La decisión de trabajar o estudiar en 44.9 % es solo de las mujeres, y 32.9 % lo deciden en pareja.
- Respecto a las relaciones sexuales, la decisión se toma en pareja en 80 % de los casos. En cuanto al empleo de métodos anticonceptivos, en 48.4 % de los casos se elige en pareja, pero solo en 13.9 % la mujer decide cuándo ella es quien debe usarlos.
- 24.7 % de las mujeres casadas o en unión libre estuvieron de acuerdo con que la buena esposa debe atender a su cónyuge (el estereotipo de la mujer abnegada).

- 66.3 % de las mujeres casadas o en unión libre consideraron que el hombre debe responsabilizarse de todos los gastos de la familia.
- En 30.7 % de los hogares, la principal aportación es por parte de la mujer.

Sobre los temas laborales, en 2012, 77 de cada 100 hombres y 43 de cada 100 mujeres formaban parte de la población económicamente activa. Esta diferencia se explica por cuestiones de discriminación en las prácticas de contratación, movilidad y ascenso; la insuficiencia de servicios para madres trabajadoras, como guarderías, y la falta de equilibrio en las labores domésticas. Las mujeres trabajan en el hogar en 96 % de los casos, contra 60.9 % de los hombres. El ingreso promedio por hora trabajada para los hombres es de 31.21 pesos contra 30.7 para las féminas. La población económicamente activa no empleada es 4.8 % de los varones frente a 4.9 % de las mujeres. Nuevamente, el peor indicador en el ámbito femenino.

El Inmujeres (2011) ha señalado que 20.6 % de las féminas declararon haber sufrido discriminación laboral y que a 14.9 % les han solicitado, en algún momento de su carrera, el certificado de no gravidez.

Respecto a la educación, la escolaridad de la población de 15 años o más es superior en hombres que en mujeres: 8.79 años para los primeros y 8.48 para las segundas, lo cual implica que las mujeres dejan, en promedio, de estudiar antes que los hombres. A pesar de

ello, en el rango de seis a 15 años, la escolaridad es ligeramente mayor en las mujeres (93.39 %) que en los hombres (92.89 %). El atraso escolar también es mayor en los varones (12.66 %) que en las mujeres (9.6 %).

Hoy en día, las mujeres tienen mayor eficiencia terminal en los niveles educativos de primaria y secundaria. Sin embargo, la cifra se dispara en más de 10 % a favor de los hombres en la educación media superior y superior, como se aprecia en la tabla 9.

Tabla 9. Eficiencia terminal por sexo y nivel educativo

Nivel educativo	Hombres (%)	Mujeres (%)	Promedio (%)
Primaria	94.8	95.4	95.1
Secundaria	80.9	87.6	84.2
Medio superior y superior	83.9	72.2	77.6

Fuente: Secretaría de Educación Pública (s. f.).

Las mujeres terminan la educación en menor proporción que los hombres, ¿qué puede explicar este fenómeno?, ¿qué condiciones sociales son las que provocan esto? En materia de salud, la razón de mortalidad

materna, para 2012, era de 43.17 %. En el rubro de violencia, la estadística es reflejo de la realidad. La En-dirah (Inmujeres, 2011) revela que cinco de cada 10 mujeres de 15 años o más han sido víctimas de violencia por parte de sus parejas: de 29.8 % en Chiapas, que es el porcentaje más bajo, a 56.9 % en el Estado de México, mayor que la media nacional, que se ubica en 46 %. La encuesta aludida arroja cuatro tipos diferenciados de violencia en el ámbito doméstico exclusivamente (los porcentajes refieren a las mujeres en el país):

- Violencia emocional (menoscabo en la autoestima a través de prácticas como la humillación, el encierro, la vigilancia o las amenazas de correrla de la casa, quitarle a los hijos o con armas): 42.4 %.
- Violencia económica (prohibición de trabajar o controles a los recursos económicos): 24.5 %.
- Violencia física (golpes, intentos de asfixia, uso de armas en el cuerpo, entre otros): 13.5 %.
- Violencia sexual (mujeres obligadas a sostener relaciones sexuales o prácticas que no les agradan): 7.3 %.

A pesar de los niveles de violencia, solo 14 % de las mujeres han presentado denuncia ante el Ministerio Público o acudido antes las autoridades del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) a pedir ayuda. En materia de violencia comunitaria, fuera de la casa, 31.8 % de

las mujeres han sufrido situaciones como tocamientos, agresiones físicas, frases ofensivas de carácter sexual, propuestas sexuales, obligación de observar o realizar actos sexuales. En este apartado, son las solteras las que más han sufrido la agresión (40.1 %).

Al ver estos datos estadísticos, es claro que la igualdad formal prevista en el artículo 4 de la Constitución palidece frente a la realidad. Las condiciones no son las mismas para los hombres que para las mujeres. El paso al ámbito laboral, universitario o político, de manera conjunta con los convencionalismos sociales, obliga a las mujeres a desarrollar una doble tarea: profesional y doméstica. Dos jornadas laborales, una a veces mal retribuida y la otra sin retribución alguna. ¿Qué hacer frente a ello? ¿Cómo debe actuar el derecho de cara a las desigualdades?

Las garantías

Por garantía entendemos el derecho de defensa de los derechos fundamentales, en este caso, de las mujeres. Como ha señalado Ferrajoli (1999), para el tema de los derechos de las mujeres es importante contar con garantías sexuadas que protejan el ejercicio de los mismos. Estas deben comprender los aspectos siguientes:

1. Acciones afirmativas para permitir que las mujeres puedan acceder, de forma privilegiada, a

los espacios públicos, en condiciones de equidad con los hombres, lo que incluye la referencia clara a los desequilibrios sociales y a la diferencia de oportunidades de las féminas; se espera que denunciando su existencia y a través de normas favorecedoras a las mujeres se equilibre el terreno.

2. Régimen de acceso a la judicatura y a los sistemas de procuración de justicia de forma privilegiada, lo cual contempla reglas procesales que favorezcan la presentación de denuncias o demandas y la obligación de los juzgadores de resolver con perspectiva de género.
3. Régimen de responsabilidad agravado en los ámbitos penal y administrativo para los hombres que violenten los derechos de las mujeres.

GÉNERO E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Los debates judiciales en torno a la perspectiva de género en la materia electoral

En palabras de Blanca Olivia Peña (2011), la equidad de género es un principio democrático vinculado con la igualdad normativa, pero que no tiene el mismo significado, y que, más que garantizar el trato igual a los diferentes, busca establecer cambios en el sistema normativo que eliminen la desigualdad de hecho. Para la autora, en el terreno de los derechos político-electorales, la equidad de género significa proporcionalidad en la representación política de hombres y mujeres en los procesos vinculados con los cargos de elección popular.

El TEPJF, de forma particularmente importante en la Sala Superior, aunque también en menor medida en sus salas regionales, ha librado una importante batalla a favor de los derechos político-electorales de las mujeres. En gran parte, las elecciones federales de 2012 rompieron el techo de cristal que existía respecto a la participación política de las féminas al amparo de una sentencia

trascendental de la Sala Superior. Debo decir, aunque comparto ideológicamente la sentencia, que existen críticas importantes a la misma que no creo que puedan soslayarse ni minimizarse. De ello me ocuparé en el apartado respectivo. En este momento, me parece importante destacar la relevancia de la doctrina jurisprudencial en la construcción de la perspectiva de género.

Una consideración previa. La protección de los derechos político-electorales de las mujeres corresponde a los órganos comiciales. Sin embargo, el ejercicio que hace posible que un órgano electoral proteja estos derechos es responsabilidad y función de las propias mujeres. El fenómeno es muy reciente. Y los estudios que dan cuenta de este proceso son aún más nuevos; estos hablan de que existen factores culturales que limitan la posibilidad de ejercicio de ciertos derechos fundamentales, como los político-electorales.

Maite Azuela y Marta Lamas (2010) señalan que cultura no es solo un esquema históricamente transmitido de significaciones representadas por símbolos (definición de Bourdieu), sino que implica un proceso de nutrición de relaciones personales cargadas de sentimientos y emociones. La cultura, el lenguaje y la crianza familiar, dicen las autoras, inculcan a las personas ciertas normas y valores aceptados como naturales. Las distinciones de sexo entre hombres y mujeres se reglamentan estableciendo roles “propios” de lo masculino y lo femenino. Estos no son otra cosa más que hábitos que nos han sido “introyectados inconscientemente” a lo largo

del tiempo. Pero, como señalan las estudiosas aludidas, no son neutrales. Reproducen las relaciones de poder en las que lo masculino se impone a lo femenino en una forma violenta o, incluso, solo de manera simbólica, sin que las personas dominadas, en ocasiones, se reconozcan como víctimas.

En otras palabras, existe coincidencia en que la cultura es uno de los elementos que impide que las mujeres participen en el ámbito público, cultura que puede degenerar en frustraciones del grupo femenino, que ve ocupado el espacio público por hombres no necesariamente concededores. El origen de la poca participación de las mujeres, de acuerdo con el estudio de Azuela y Lamas (2010), radica en la familia. La distinción público-privado, a la que se ha aludido.

A qué cultura nos referimos. Evidentemente, a la perspectiva machista de la vida que, consciente o inconscientemente, relega a las mujeres. Esta visión sirve como un incentivo para la autolimitación de las féminas en el ejercicio de sus derechos. Dos ejemplos son palpables: el ataque a las mujeres por su éxito profesional (imaginario colectivo, provocado por los hombres, que no reconoce los logros de las mujeres *per se* y que busca, a toda costa, minimizarlos) y el prejuicio machista de que las mujeres logran su ascenso por favores sexuales (nuevamente el imaginario colectivo, que considera que si una mujer ha subido en la escala política es por favores de este tipo). Ambos prejuicios son devastadores en términos de la autolimitación de las mujeres.

Otro elemento, además del cultural, es el económico. Es más fácil para los hombres conseguir apoyos para las campañas electorales que para las mujeres. El pobre desarrollo financiero y el proceso de feminización de la pobreza no contribuyen a la formación de liderazgos femeninos.

Del otro lado del escenario se encuentra el modelo de protección de los derechos. Depende, como se ha dicho, de las convicciones de las mujeres de utilizar las garantías de defensa. El tema no es menor; el resguardo de los derechos está subordinado a que las personas conozcan y utilicen los mecanismos procesales. En el caso de los derechos político-electorales, de manera preponderante, se encuentra el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (en adelante JDC o juicio ciudadano).

Dulce Alejandra Camacho Ortiz (2010) elaboró para el TEPJF el más serio ejercicio cuantitativo que se tiene respecto a la promoción de demandas de juicio ciudadano por mujeres. A partir del análisis de las resoluciones, construyó una matriz de tipos de casos, en donde se identificaron los principales temas que habían motivado la interposición de JDC por parte de féminas. Sobre los asuntos de género, la autora los clasificó en asuntos relacionados con el sistema de cuotas (con una subclasificación cuando existe un análisis de fondo al respecto realizado por el Tribunal), así como en no relacionados con los sistemas de cuotas sino de discriminación (con la misma subclasificación respecto a

los pronunciamientos del TEPJF). Los datos del estudio arrojaron (hasta octubre de 2008) que, de los 20 mil 789 juicios ciudadanos, 41.5 % fueron promovidos por mujeres. El primer dato que se obtiene es que, respecto al derecho a votar, 98.6 % de los asuntos en sede regional se resolvieron como fundados. La autora comenta que se debe a las demandas que puso el IFE a disposición de las actoras. Lo anterior es cierto, en los casos de credencial para votar (salvo en casos de formalismos enervantes que no se comparten) la regla debe ser la revocación de la resolución administrativa y la expedición de la credencial respectiva.

Respecto a la Sala Superior, Camacho Ortiz (2010) señala que, de los 11 mil 394 asuntos resueltos por esa instancia, 37.2 % (4 mil 230 asuntos) fueron promovidos por mujeres: 52.3 % en contra de partidos políticos, 38.5 % por una autoridad electoral local, 7.9 % por una autoridad jurisdiccional y 1.2 % por diversas autoridades. El sentido de las resoluciones es interesante. Resultaron fundados 34.6 %; parcialmente fundados, 1.9 %. Del otro lado, se sobresean 10.7 % de los asuntos, se desechan 37.1 %, existe un acuerdo (incompetencia o cualquier otro) en 3.2 % de los casos y se tiene por no interpuesto en 0.5 %.

Sobre los asuntos de género, la autora analiza que, en realidad, hasta 2008 pocos podían ser considerados en este rubro. La división, como se mencionó líneas arriba, es en torno a los sistemas de cuotas y asuntos independientes relacionados con discriminación. En el primer

supuesto, se encontraron 81 casos; en el segundo, solo cuatro: dos conexos directamente con algún hecho discriminatorio y dos en los que se aluden razones vinculadas con la igualdad entre sexos y la necesidad de contar con mujeres en cargos partidistas o como candidatas. El porcentaje, continúa la autora, es menor: 1.9 %. La noticia favorable es que 67.9 % de los casos se resolvieron en el fondo y no por desechamiento, si bien solo 14 asuntos resultaron fundados; uno, parcialmente fundado, y los 40 restantes, infundados.

Respecto a los asuntos de discriminación, la autora menciona que dos de ellos (SUP-JDC-422/2004 y SUP-JDC-442/2005) fueron declarados fundados. Los dos restantes, en los que la pretensión constituía un llamado a favorecer el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular (SUP-JDC-135/2000 y SUP-JDC-2648/2008), se declararon infundados. En los asuntos mencionados, el TEPJF fue omiso en pronunciarse respecto a las cuestiones de género por argumentos de corte procesal (lo cual era innecesario en virtud del alcance de la pretensión de la parte actora). El SUP-JDC-442/2005 llama la atención. En este, la actora era la segunda concejal suplente al Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, Oaxaca. El propietario pidió licencia y la suplente solicitó, en consecuencia, que se le tomara la protesta correspondiente. Tiempo después se le informó por parte de la autoridad municipal que ya habían designado para el puesto al primer concejal suplente. La actora manifiesta: “me dijo verbalmente

que eso no era posible [tomarle protesta], debido a mi condición de mujer, ya que esos cargos solo podían ser ocupados por hombres”. Camacho Ortiz (2010) cuestiona al TEPJF, y con razón, por no haberse pronunciado respecto a esta causa. Hubiera hecho avanzar, desde muchos años antes, el tema de género.

Juzgar con perspectiva de género implica reconocer que el derecho es susceptible de ser interpretado. En ese tenor, si el texto normativo está escrito en un lenguaje masculinizado, misógino o francamente machista, lo procedente es hacer visibles tales discriminaciones y corregirlas en clave democrática. Pensamos, por ejemplo, nuevamente en el Código Penal chiapaneco, en el que se sanciona a la mujer que ha sufrido el delito de incesto cometido por un hermano.⁶ Esta norma evidentemente está redactada en términos desfavorables hacia las mujeres, por lo que sería conveniente revisar su constitucionalidad frente a la aplicación cotidiana.

En ese tenor, la función judicial con perspectiva de género implica dar una lectura especializada del texto normativo, a fin de evitar cualquier tipo de discriminación expresa o implícita. En la materia electoral, el TEPJF, principalmente a partir de la actual integración de la Sala Superior, pero también con algunos precedentes de la conformación anterior, ha desarrollado una activi-

⁶ “Artículo 163. Se impondrán de tres a ocho años de prisión a los ascendientes que tengan relaciones sexuales con sus descendientes. La pena aplicable a estos últimos será de uno a cuatro años de prisión. Se aplicará esta última sanción en caso de incesto entre hermanos”.

dad trascendente en materia de protección de los derechos político-electorales de las mujeres. A continuación damos cuenta de los precedentes más relevantes.

Sustitución de candidatas afectando las cuotas de género

En el expediente SUP-JRC-96/2008, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) impugnó la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), sosteniendo que la autoridad administrativa electoral y el órgano jurisdiccional local se habían excedido en sus atribuciones al imponer una sanción con base en una infracción calificada como grave —ya que dicho partido había suplido a una candidata mujer por un hombre, afectando las cuotas de género de la legislación electoral sin un fundamento adecuado—. La decisión del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) de aprobar la sustitución de la candidata a jefa delegacional en Cuauhtémoc por un candidato hombre se convertía en un incentivo para trasgredir las normas de cuota de género. La Sala Superior consideró que, para la calificación de la conducta ilícita de no cumplir con la cuota de género en la lista de candidatos y candidatas a jefes delegacionales en el Distrito Federal en 2006, se debía atender al hecho de que la violación sancionada pudo haber sido evitada por la autoridad administrativa electoral. Por tanto, confirmó la imposición de la multa al PVEM y amonestó al

IEDF para que, en ejercicio de sus funciones, observara estrictamente la aplicación de las normas.

*Constitucionalidad de distinciones por cuestión de género.
La visión de la Sala Toluca respecto a las decisiones
que prefieran a las mujeres sobre los hombres*

En el ST-JDC-295/2009, Gustavo Orozco Zepeda demandó la decisión de la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI en la que se determinó que debía registrarse a Blanca Villaseñor Gudiño como candidata a diputada por el IV distrito electoral federal en Michoacán, con cabecera en Jiquilpan, pues consideraba, entre otros aspectos, que esa decisión había sido tomada “bajo el argumento de la equidad de género”.

El 16 de enero de 2009 el CEN del PRI emitió la convocatoria para la postulación de candidatos a diputados federales propietarios por el principio de mayoría relativa, quienes contendrían en las elecciones del 5 de julio de 2009. Al celebrarse la convención de delegados para elegir al o a la candidata, el 29 de marzo de ese año, existió un empate en las preferencias electorales. El CEN, ante esta circunstancia no prevista en términos de la propia convocatoria, determinó postular a Blanca María Villaseñor Gudiño. Al inconformarse ante la Sala Regional Toluca, el actor combatía tal decisión. Sin embargo, esta consideró que, en cualquier distinción por cuestiones de género para decidir qué candidato o can-

didata debe ser postulado en caso de empate, era acorde con la Constitución, si se tenía como finalidad promover la equidad entre géneros, lo anterior, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

La sentencia⁷ analiza el entorno interamericano, para señalar que en este hay una amplia coincidencia en el sentido de que el principio de no discriminación se ha convertido en una norma de *ius cogens*, es decir, en una norma interpretativa de derecho internacional de los derechos humanos que no admite disposición en contrario. En virtud de este derecho, se proclama, para el caso mexicano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), pero también en los artículos 2, 3, 23.4, 24.1 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 1, 13.5, 17.4 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 1 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; artículos 4 y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que todas las personas son iguales ante la ley y no se pueden establecer diferencias o exclusiones por motivo de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión o la opinión política, entre otros.

⁷ Sala Regional Toluca. STJDC-297/2009. Ponente: Santiago Nieto Castillo. Secretaria: Dorilita Mora Jurado.

La sentencia sigue señalando que, tal como ha sostenido la Corte IDH en la opinión consultiva sobre la propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización con número de clave OC-4/84 del 19 de enero de 1984, es posible establecer un trato diferenciado basado en criterios razonables y objetivos que de ninguna manera constituyen discriminación. En ese sentido, si la distinción —como pueden ser las cuotas de género o decidir en caso de empate en una convención por motivos de género— se basa en desigualdades reales y objetivas entre las personas y se observa el principio de proporcionalidad, cabe mantenerla por ser acorde con el derecho internacional de los derechos humanos.

Retoma la sentencia la naturaleza de las disposiciones de acción afirmativa, para sostener que, a pesar de que la Constitución estableció una igualdad formal a partir de la reforma de 1974, lo cierto es que la discriminación por cuestión de género se ha mantenido en muchos estratos sociales, lo que ha hecho necesaria la introducción de cuotas cuyo propósito es eliminar dichas marginaciones históricas. Lo anterior, atendiendo a que la discriminación puede establecerse de dos maneras: en primer lugar, de forma institucionalizada, como el *apartheid* en Sudáfrica, y, en segundo, a través de la difusión de prácticas discriminatorias de una sociedad, las cuales, como ha reconocido la doctrina jurídica, no pueden soslayarse ni minimizarse en aras de una idea abstracta de igualdad.

Finalmente, el criterio remata señalando:

mientras existan desigualdades en el plano fáctico es necesario que la legislación y la normatividad interna de los partidos políticos mantengan y operen las premisas que sustentan el establecimiento de cuotas de género para los partidos políticos, con la finalidad de disminuir los efectos perniciosos de esta tradición.

Por lo que la sentencia confirma la resolución del 23 de mayo de 2009 emitida por la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del PRI en el expediente CNJP-JDP-MICH-361/2009.

Este criterio fue ratificado por la Sala Toluca en un asunto del Partido Acción Nacional (PAN) respecto a la integración de la delegación municipal de Cuauhtlán Izcalli, Estado de México, en el expediente ST-JDC-86/2010.

Alternancia en las listas de representación proporcional

En el SUP-JDC-461/2009 Mary Telma Guajardo Villarreal impugnó la resolución emitida por la Comisión Nacional de Garantías del PRD relacionada con la aprobación de las candidaturas a diputados federales por el principio de representación proporcional, específicamente respecto al lugar de la lista que le correspondió, y por la que se declaró infundado el medio de defensa intrapartidario.

Los antecedentes del asunto son los siguientes: el 28 y el 29 de marzo de 2009, el Consejo Nacional del PRD aprobó la lista de candidaturas a diputados federales por el principio de representación proporcional. Para la II circunscripción (desde el Bajío a la zona norte del país), la lista del instituto político fue conformada con los militantes siguientes:

Tabla 10. Candidatos del PRD a diputados federales para la II circunscripción, 2009

Lugar	Nombre	Género
1	Claudia Edith Adaya Mota	Mujer
2	Domingo Rodríguez Martell	Hombre
3	Baldomero Ramírez Escamilla	Hombre
4	Mary Telma Guajardo Villarreal	Mujer
5	María Sonia Hernández	Mujer

Fuente: elaboración propia.

La pretensión de la actora consistía en que se ordenara la modificación de la lista de candidatos a diputados federales para que se le inscribiera en el tercer lugar, en vez de en la cuarta posición. A su juicio, no se había cumplido con el requisito de la regla de alternancia. Por ello,

promovió un medio de impugnación intrapartidario ante la Comisión Nacional de Garantías del PRD, con la finalidad de que dicha instancia ordenara el cambio en la lista. El 14 de abril de 2009, el citado órgano jurisdiccional confirmó el orden de prelación de las candidaturas, manteniendo a la actora en el cuarto espacio. En contra de dicha resolución, Guajardo Villarreal promovió un juicio ciudadano, al estimar vulnerado el numeral 220 del entonces Cofipe, que en su parte conducente establecía: “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”.

¿Cómo interpretar la norma anterior? El partido consideraba que la forma alternada implicaba que podía existir una mujer y un hombre, después un hombre y una mujer, para lograr la alternancia. Para la actora, la secuencia debía ser total: mujer, hombre, mujer, hombre, mujer. Es de explorado derecho que la interpretación de las normas electorales se hace de acuerdo con los criterios gramatical, sistemático y funcional. El uso de los criterios es indistinto y, de hecho, es posible que siguiendo los pasos de cada criterio se llegue a efectos contrarios, pero también, como sucedió, al mismo sentido de la resolución. En este caso, se emplearon los criterios gramatical y sistemático.

La Sala Superior declaró fundado el motivo de diseño formulado por la actora. En cuanto al criterio gramatical, consideró que tanto el *Diccionario de la Len-*

gua Española como el de María Moliner señalan que el vocablo *alternar* (que a su vez proviene del latín *alternare*) implica “sucederse, en el espacio y tiempo, dos o más cosas ... dos o más personas”. La sentencia refiere que alternar significa “cambio, variación, turno repetido y sucesivo entre varias personas, cosas, elementos o circunstancias en un espacio o tiempo determinado, de modo tal que la misma persona o cosa no se retire en lo inmediato”.

Por otro lado, la Sala afirmó, en una interpretación sistemática con el resto de las disposiciones en materia de género que rigen en el país, que la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, hasta agotar las cinco candidaturas del segmento, de modo tal que el mismo género no se repita de manera consecutiva. La sentencia, en efecto, retomó no solo el artículo 4o. constitucional y los diversos preceptos del entonces Cofipe, sino que hizo referencia a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y a la Cedaw.

Respecto a la Cedaw, se citan, entre otros, el numeral 7, que reconoce el derecho de las mujeres de ocupar cargos públicos. La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece disposiciones para impulsar la paridad sustantiva en los ámbitos público y privado, así como la participación y la representación equilibrada entre hombres y mujeres dentro de las estructuras de

los partidos. Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación señala la obligación de los poderes públicos de erradicar los obstáculos que limiten en los hechos el desarrollo de las personas.

Con la anterior interpretación, la Sala permite que alternar se considere una variación entre sexos, por lo que el registro desarrollado por el partido político no logró la igualdad de oportunidades y la paridad de género exigidas por la legislación aplicable, pues se rompía el equilibrio entre ambos sexos y, con ello, la nivelación de las posibilidades para los dos géneros de alcanzar un cargo de representación popular.

En ese tenor, la regla de alternancia permite a los partidos políticos cumplir con el deber de promover y garantizar la igualdad de oportunidades y de procurar la paridad de género en la vida política del país a través de postulaciones a cargos de elección popular, dado que incrementa la posibilidad de que los representantes electos sean de ambos sexos.

Sin duda alguna, se trata de una de las sentencias que de mejor forma dan cuenta de la perspectiva de género en la construcción del derecho electoral en el país. Ha sido una de las sentencias del TEPJF más aplaudidas, también de las más analizadas. Es una muestra de la interpretación con perspectiva de género que ayuda a cumplir con la garantía de la cuota que sostiene la Constitución.

Peña Molina (2011) considera que la sentencia demuestra que “se tiene la convicción fundada de que el TEPJF resolvió con apego a derecho y a los principios de

igualdad y equidad con perspectiva de género” (p. 60). Cuéllar Vázquez y García Gárate (2010) señalan que la sentencia tuvo impacto en la vida social. Mencionan que la ciencia política debe analizar los efectos políticos de las sentencias, con independencia de la voluntad de la que hayan surgido, en el entendido de que la función del juzgador es resolver de manera imparcial los expedientes sin pensar en las consecuencias políticas de su decisión.

En general, las sentencias, dicen los autores, pueden obligar a los partidos políticos a registrar a determinados candidatos. Los estudiosos aludidos se preguntan si eso no afecta su margen de democracia interna además de acarrear la posibilidad de crear problemas de gobernabilidad, enfrentamientos entre los partidos políticos y situaciones absurdas. Para ellos, las decisiones judiciales han generado dos movimientos simultáneos: la politización de la justicia, que implica que jueces tomen decisiones con criterios políticos, y, por otro lado, la judicialización de la política, en donde las decisiones se trasladan de la soberanía popular expresada en las urnas a un órgano jurisdiccional que decide con base en la ley.

En el caso concreto, la sentencia tiene una significación sobre las demandas sociales de reconocimiento de los derechos de participación política de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres (Cuéllar y García, 2010, p. 73). Sin embargo, existen algunos argumentos que pudieron haber sido tomados en consideración, como la fundamentación en otro tipo de decisiones internacionales: la Convención Interameri-

cana sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), y el Consenso de Quito.⁸

Las “Juanitas”

Parafraseando a Mercedes Barquet (2012), las cuotas de género son inútiles cuando la diputada no quiere serlo. Como sucedió, para sorpresa nacional, en la integración de la Cámara de Diputados tras las elecciones de 2009. En los primeros días de la LXI Legislatura, varias diputadas pidieron licencia para separarse de sus cargos con el fin de que estos fueran ocupados por suplentes hombres. De manera inmediata, nueve mujeres solicitaron licencia, pero el número aumentó a 16 (los restantes siete casos provenían de varones). El problema es estructural: se presenta en todo el espectro ideológico de los partidos políticos en el país. Se trataba, en resumen, de burlar la cuota de género establecida por la legislación mexicana.

⁸ Tal cuestionamiento lo formula Blanca Olivia Peña Molina (2011). La autora refiere que el Consenso de Quito expresa de manera textual, como acuerdos aplicables, “buscar el compromiso de los partidos políticos para implementar acciones positivas y estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizacionales internas, para alcanzar la inclusión paritaria de las mujeres, tomando en cuenta su diversidad interior y en los espacios de toma de decisiones”.

El apelativo de “Juanita” provenía, casualmente, de un hombre y no de una mujer. De forma paradójica, de la izquierda que, en términos del discurso incluyente que tendría que caracterizar a un posicionamiento de este tipo, debía mantener los procesos democráticos y el empoderamiento de las mujeres y no buscar su evasión. El caso fue protagonizado ese mismo año (2009) en la delegación Iztapalapa del Distrito Federal. Ante una decisión del Tribunal Electoral a favor de la candidatura de Silvia Oliva para ser postulada por el PRD en Iztapalapa, el grupo político vinculado con Andrés Manuel López Obrador solicitó a los electores de izquierda sufragar por Rafael Acosta (conocido a partir de ese momento como Juanito), abanderado del Partido del Trabajo (PT), quien públicamente se comprometió a solicitar licencia al ganar el proceso electoral para que pudiera desempeñar el cargo Clara Brugada. La clase política de la izquierda invitaba abiertamente a un fraude electoral, a votar por un candidato que debía dejar su cargo. El mencionado Juanito obtuvo el triunfo en las elecciones, pero decidió no solicitar la licencia, lo que generó un enfrentamiento con el grupo que lo había llevado al poder.

Dicho personaje, evidentemente incapacitado para la conducción de cualquier espacio público (con mayor razón de una delegación de más de dos millones de ciudadanos), cedió a las presiones y terminó por aceptar la separación, y ocupó Brugada la delegación hasta 2012.

Este hecho motivó que, cuando las primeras nueve legisladoras solicitaron licencia, en el argot popular

se les denominara en conjunto las “Juanitas”. Personas que se prestaban a ocupar una candidatura pero que, al momento de desempeñar el cargo, solicitarían licencia para que un hombre tomará su posición. Fraude a la ley, a los electores, al género femenino.

Por razones de memoria histórica, considero importante recordar los nombres de las mujeres que al ser electas dejaron el cargo; de la misma manera, es relevante rememorar a los hombres que las sustituyeron.

Tabla 11. Diputadas de la LXI Legislatura que pidieron licencia para separarse del cargo y quién las sustituyó

Partido político	Diputada que solicitó licencia	Suplente que asumió el cargo y relación personal
PVEM	Laura Elena Ledesma Romo	Eduardo Ledesma Romo (hermano)
PVEM	Kattia Garza Romo	Guillermo Cueva Sada (esposo)
PVEM	Mariana Ivette Ezeta Salcedo	Carlos Alberto Ezeta Salcedo (hermano)
PVEM	Carolina García Cañón	Alejandro del Mazo (hijo del exgobernador mexiquense Alfredo del Mazo)

Partido político	Diputada que solicitó licencia	Suplente que asumió el cargo y relación personal
PT	Anel Patricia Nava Pérez	Alfonso Primitivo Ríos Vázquez (diputado federal y local)
PRI	Ana María Rojas Ruiz	Julián Nazar Morales (líder de la Confederación Nacional Campesina en Chiapas)
PRI	Yulma Rocha Aguilar	Guillermo Raúl Ruiz de Teresa
NA	Karla Daniela Villarreal Benassini	Gerardo del Mazo Morales (sobrino del exgobernador mexiquense Alfredo del Mazo)
PRD	Olga Luz Espinosa Morales	No ocupó el cargo. Carlos Enrique Esquinca Cancino (subsecretario de Gobierno del Estado de Chiapas)

Fuente: elaboración propia.

La tabla 11 es motivo de afrenta. Un análisis cuidadoso permite encontrar que dos polos de la política nacional incurrieron en la misma conducta: la izquierda —PRD y PT— y el priismo —con sus aliados Nueva

Alianza (NA) y PVEM—. Dos entidades sobresalen: el Estado de México y Chiapas. Las legisladoras le dejaron la curul a sus esposos, sus hermanos e, inclusive, a integrantes de la “juniorcracia” mexiquense. ¿Presión política o familiar?, ¿acuerdo previo?, ¿algún tipo de retribución de por medio? Nunca lo sabremos. Solo queda el golpe que significó, para la lucha feminista de este país, el caso de las legisladoras que no quisieron serlo.

Un caso fue paradigmático porque llegó a los tribunales: el de Olga Luz Espinosa Morales, diputada por la III circunscripción plurinominal de Chiapas, quien dejó su curul en manos de Carlos Enrique Esquinca Cancino. Fue la única diputada a la que se le negó la licencia. Olga Espinosa inició funciones el 1 de septiembre, momento en el que solicitó el permiso. Acumuló 14 inasistencias injustificadas entre septiembre y octubre de ese año.

El 15 de octubre de 2009, Carlos Enrique Esquinca Cancino, quien era subsecretario de Relaciones Políticas de la Secretaría de Gobierno del Estado de Chiapas, promovió juicio ciudadano ante la Sala Superior del TEPJF (se trataba de un caso de la lista de representación proporcional, como se ha señalado). La pretensión del actor era que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados le rindiera protesta, en virtud de las inasistencias de la diputada propietaria, así como de la solicitud de licencia que no había sido respondida. De igual manera, el 26 de noviembre de 2009, Olga Luz Espinosa Morales promovió diverso juicio en contra de la negativa ficta de resolver sobre su licencia definitiva.

La litis del asunto era, en realidad, una omisión de respuesta por parte de la instancia competente, pues, al haber presentado la diputada una solicitud de licencia, se exigía una contestación. Los asuntos, resueltos el 30 de diciembre de 2009 (expedientes SUP-JDC-3048/2009 y SUP-JDC-3049/2009), tuvieron como efecto el ordenar a la Cámara de Diputados o, en su caso, a la Comisión Permanente pronunciarse respecto a la solicitud de licencia de la diputada. Pero más allá de eso es importante preguntarse cuáles fueron los argumentos de la actora.

Olga Espinosa consideraba que su ausencia generaba la vacante permanente en el Congreso (ver demanda del expediente SUP-JDC-3049/2009), la cual estimaba importante cubrir con el candidato suplente. Además, en el mismo escrito, combatía el hecho de que la Cámara se hubiera pronunciado por sus demás compañeras y no por ella: “el pleno determinó remitir este asunto a la Junta de Coordinación Política para su conocimiento e hiciera la revisión correspondiente de mi solicitud y de la de las diversas diputadas para que se nos concediera licencia para ausentarnos del cargo”.

Como mencionó en su momento Barquet (2012, pp. 62-66), la diputada señalaba la gravedad de su ausencia, pero no se la atribuía a ella misma. Además, conocía de las solicitudes de las otras legisladoras, lo que lleva a la autora aludida a plantear como hipótesis una posible complicidad entre todas y todos los participantes.

El 13 de enero de 2010, la Comisión Permanente rechazó la licencia de la legisladora, en virtud del alegato formulado por la entonces diputada Enoe Uranga, quien denunció una actitud dolosa por parte del diputado suplente, incluso que violentaba los estatutos de su partido político. En ese momento, la reacción social era particularmente fuerte y el concepto “Juanitas” había adquirido carta de naturalización en el debate político mexicano.

*Alternancia en la conformación de los órganos electorales.
El caso de María Teresa González en el Tribunal Estatal
Electoral de Sonora*

El caso de María Teresa González, el SUP-JDC-28/2010, resulta un buen ejemplo de argumentación con perspectiva de género.⁹ Es sobre quién debía ocupar el sitial de presidente del Tribunal Estatal Electoral de Sonora: el designado por mayoría de votos en el pleno, a pesar de haber ejercido ya el cargo, o la magistrada González, en virtud de la disposición normativa que exigía alternancia.

Los antecedentes son los siguientes. El 2 de enero de 2006, el pleno del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, con fundamento en el artículo 312, primer párrafo, del Código electoral de esa entidad, por unanimidad de vo-

⁹ SUP-JDC-28/2010. Ponente: Manuel González Oropeza. Secretarios: Valeriano Pérez Maldonado y Mauricio Lara Guadarrama.

tos nombró al magistrado Luis Enrique Pérez Alvérez como presidente del Tribunal. El 11 de febrero siguiente, la actora presentó la demanda en contra de esa designación (el magistrado Luis Enrique Pérez había sido ya presidente). Para la actora, el artículo debía interpretarse en el sentido de que no sería posible que para el tercer periodo (que era el que se iba a elegir) se designara nuevamente al magistrado que ocupó el cargo en el primero ni al que en ese momento era presidente, pues con ello se estaría quebrantando la rotatividad prevista por la disposición citada y el orden establecido por las dos designaciones, por lo que sostenía que la única candidata posible para ocupar dicho cargo era la enjuiciante; así, los integrantes del Tribunal estaban obligados a designarla como presidenta, considerando que los otros dos magistrados ya habían desempeñado el cargo.

La Sala Superior señaló que el Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa se integra por tres magistrados propietarios y dos suplentes, siendo obligatorio que se conforme por ambos géneros. El presidente de dicho Tribunal es designado por mayoría de votos de los magistrados en la primera sesión del pleno, y la institución de la Presidencia es rotativa y se asigna mediante votación a otro magistrado en la sesión posterior a aquella en que se resuelva el último asunto relativo a un proceso ordinario, incluyendo, en su caso, elecciones extraordinarias.

En ese sentido, continúa la sentencia, la rotatividad de la Presidencia del Tribunal se traduce en que en

su desempeño se sigue un orden, en el cual se suceden los magistrados, lo que implica la imposibilidad de que el magistrado que ya había sido electo presidente pudiera nuevamente acceder a esa responsabilidad. Así, la Presidencia del Tribunal Estatal Electoral debía atender a los principios de rotatividad y participación, vinculados con el de alternancia de género en su conformación, previsto en el artículo 22, párrafo vigésimo cuarto, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Sonora; por tanto, decía la sentencia, dicho Tribunal debería designar a su presidente de conformidad con dichos principios, a saber: la temporalidad de los cargos públicos, la rotatividad del puesto, la participación de las personas y la alternancia de género, en donde se destacó que la representación de género no solo se dirige a la integración de esa instancia jurisdiccional, sino que se refiere a que cada sexo que integra el órgano lo haga en igualdad de condiciones en el desempeño del cargo.

En consecuencia, se revocó la designación y se planteó la necesidad de que el pleno eligiera a la única persona nombrable para desempeñar el cargo de presidenta. En síntesis, la Sala Superior dio la razón a la actora porque en el artículo 22 de la Constitución de Sonora y en el numeral 312 del Código estatal se advierte que la Presidencia del Tribunal debe elegirse por mayoría de votos de sus integrantes, pero además tiene que ser rotativa. Así, al estar integrado el Tribunal por tres magistrados —el presidente es electo por un periodo de tres años—, debe observarse el principio de rotatividad,

interpretado en el sentido de que significa alternancia, por lo que no existe reelección y la Presidencia se debe turnar entre los magistrados, aun cuando no necesariamente de la totalidad. Con ello, se privilegia el principio de paridad de género previsto en la Constitución.

*Cuotas de género en candidaturas propietarias
y suplentes: la visión de la Sala Xalapa*

En el expediente SX-JRC-17/2010,¹⁰ el PRD y la Coalición “Mega Alianza Todos con Quintana Roo” impugnaron la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo (Teqroo) en el juicio de inconformidad JIN/013/2010, el cual fue presentado en contra del registro de las planillas de candidatos postulados por el PRI para la elección de los ayuntamientos de Othon P. Blanco, Cozumel y Morelos. El Teqroo había confirmado el registro de las referidas candidaturas, concluyendo para ello que la cuota de género para las postulaciones había de aplicarse considerando de manera conjunta tanto candidaturas propietarias como suplentes.

Los antecedentes son los siguientes: el 8 de mayo de 2010, la presidenta del Comité Directivo Estatal del PRI solicitó al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo (Ieqroo) el registro de las planillas de

¹⁰ SX-JDC-17/2010. Ponente: Judith Yolanda Muñoz Tagle. Secretario: Carlos Alberto Neri Carrillo.

candidatos a miembros de los ayuntamientos de Othón P. Blanco, Cozumel y José María Morelos en la mencionada entidad federativa. Después de 13 días, la referida autoridad administrativa electoral determinó procedentes los registros de las planillas de candidatos postulados por el Revolucionario Institucional para la elección de los municipios señalados.

En contra del registro, el 16 de mayo el PRD y la Coalición “Mega Alianza Todos con Quintana Roo”, por conducto de su representante común ante el Ieqroo, promovieron juicio de inconformidad en el Tribunal Electoral de Quintana Roo. Dicho medio de impugnación fue registrado bajo la clave JIN/013/2010. El 26 de mayo, el Teqroo confirmó el acuerdo.

Respecto a la cuota de género, los actores se dolieron de que, a su juicio, la responsable debió distinguir entre candidaturas propietarias y suplentes, sin partir del número total de postulaciones, para verificar el cumplimiento del porcentaje señalado por la cuota indicada.

La norma electoral de la entidad federativa expresaba lo siguiente:

Artículo 49.

...

En todo caso, será obligación de los partidos políticos postular candidatos de ambos géneros, cuidando que ninguno de éstos tenga una representación mayor al 60

por ciento. Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

La sala regional señaló que, a partir del análisis administrado entre las normas relativas a las candidaturas propietarias y suplentes y al trato que ha de serles conferido para los efectos jurídicos que les son otorgados, es posible llegar a las siguientes conclusiones:

1. Las planillas de candidatos a integrantes de ayuntamientos se integran por fórmulas de propietarios y suplentes.
2. Las candidaturas propietaria y suplente de una fórmula se encuentran estrechamente vinculadas entre sí, tan es así que deben reunir idénticos requisitos de elegibilidad; al figurar en la misma planilla, su registro se solicita y autoriza conjuntamente, aparecen ambas en la boleta electoral, así son votadas, y en su caso, reciben también de manera conjunta la constancia de mayoría que las acredita como ganadoras de la elección.
3. La relación entre candidaturas propietarias y suplentes es inescindible pues el propósito de la segunda es evitar la vacante de la primera ante la falta absoluta de su titular.
4. La relación entre candidaturas propietarias y suplentes, como fórmula, se materializa al momento en que se incorporan a la planilla a ser postulada por un partido político o coalición.
5. Los efectos jurídicos que repercuten en una planilla (solicitud y aprobación de registro, aparición en boletas, captación del voto, entrega de constancia de mayoría) surten respecto a la totalidad de las fórmulas que la integran.

Por lo anterior, la sala aludida consideró que las consecuencias jurídicas que atañían a una planilla en su integridad debían comprenderse como generadas también respecto a las fórmulas de candidatos que la componían, por lo que la cuota de género en las candidaturas postuladas por un partido político debía consistir en la aplicación de la proporción máxima de postulaciones para un mismo sexo (fijada en 60 % del total) considerando a la planilla en su integridad, es decir, a las fórmulas de contendientes de manera conjunta y no a las candidaturas en lo individual.

La línea argumentativa de la sala regional fue la siguiente:

- El precepto constitucional local establecía la obligación de los partidos políticos de postular candidatos de ambos géneros, sin que uno sobrepasara 60 % del total de las fórmulas que conformaban la planilla de candidatos a integrantes del ayuntamiento.
- Contrario a lo argumentado por la responsable en la sentencia impugnada, las candidaturas deben tomarse en cuenta no por separado o aisladas, sino en fórmulas.
- La conclusión adoptada por la responsable no se apoyó en una interpretación armónica de la norma que prevé la cuota de género con el resto de las disposiciones que integraban el sistema jurídico vigente en Quintana Roo,

sino que aplicó el porcentaje sobre el total de candidaturas propietarias y suplentes consideradas individualmente.

- En ese tenor, no se conseguiría lograr de manera eficiente el objetivo de las cuotas de género, pues, si se tomaba en cuenta la aplicación de la cuota solo respecto a candidaturas propietarias, podría convertirse en un fraude a la ley para que renunciaran y dejaran a un suplente del género opuesto.
- El propósito de la cuota de género estriba en asegurar que las propuestas partidistas de ciudadanos para ocupar un cargo público guarden una proporción equilibrada entre géneros, con miras a conseguir una auténtica participación política de las mujeres, no solo durante la contienda electoral o la época de campañas proselitistas, sino también se espera que, en caso de que resulten electas, asuman el cargo.
- La cuota de género deberá entenderse como aplicable sobre fórmulas de candidaturas propietarias y suplentes integradas por sujetos del mismo género.

Con la sentencia anterior, la Sala Regional Xalapa dio los primeros pasos para evitar fenómenos como el de las “Juanitas”, al interpretar que candidaturas propietarias y suplentes a las regidurías debían ser del mismo sexo.

*El ST-JDC-109/2011: un caso en contra del formalismo enervante y a favor de los derechos político-electorales de las mujeres*¹¹

En el ST-JDC-109/2011 se combatió la declaración de inoperantes de los agravios por parte del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH) en un JDC local en el que un par de ciudadanas militantes del PRD, que tenían una resolución intrapartidaria a su favor por cuestiones de género para ser candidatas, combatían la omisión de las autoridades electorales locales de registrarlas. El TEEH argumentaba el hecho de que las actoras no habían presentado la resolución en copia certificada, sino únicamente en copia simple (consideraba que no habían acompañado el “documento base de la acción”).

Los antecedentes son los siguientes: el 9 de abril de 2011, el PRD efectuó la elección interna de candidatos a regidores del municipio de San Agustín Tlaxiaca, Hidalgo, a través del método de consejo municipal electivo. El 29 de abril de ese año, María de Lourdes Ávila Mera e Irene Hinojosa Márquez promovieron recurso de inconformidad ante la Comisión Nacional de Garantías de dicho partido, por considerar que en la asignación de candidatos a regidores en el municipio mencionado no se respetó la paridad de género, ya que ellas debían

¹¹ Ponente: Santiago Nieto Castillo. Secretarios: Luis Espíndola Morales y Abdías Olguín.

ocupar el segundo lugar en la planilla por haber sido la fórmula de mujeres que más votos obtuvo en la elección interna para las candidaturas referidas.

La Comisión Nacional de Garantías del PRD emitió resolución en el recurso de inconformidad intrapartidario interpuesto por las actoras, ordenando modificar la lista de candidatos a regidores por dicho partido en el municipio de San Agustín Tlaxiaca. Sin embargo, el 30 de mayo, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEE Hidalgo) aprobó el registro de candidatos propuestos por la Coalición “Hidalgo nos Une”, entre los que estaban los del municipio aludido, sin contemplar a las actoras como candidatas, a pesar del mandato de la Comisión Nacional de Garantías.

El 11 de junio de 2011, María de Lourdes Ávila Mera y Olga Catalina Olvera Esparza presentaron demanda de JDC local, misma que fue resuelta el 16 de junio siguiente por el TEEH, que declaró “inoperantes” los motivos de disenso formulados por las ciudadanas mencionadas y, por tanto, confirmó el acuerdo impugnado.

Las actoras señalaron como causas de disenso que la resolución impugnada carecía de fundamentación y motivación, puesto que la autoridad responsable les exigía como requisito acreditar dos veces que en el proceso de selección interna del PRD obtuvieron el primer lugar respecto al género que representaban, y que la propia responsable advirtió en forma errónea que las copias sim-

ples de la resolución intrapartidaria con la clave INC/HGO/146/2011 no eran el medio idóneo para acreditar la veracidad de lo ahí expuesto, cuando lo cierto era que, en concepto de las inconformes, esta debió requerir a la Comisión Nacional de Garantías para que remitiera las copias certificadas de dicha resolución.

La Sala Regional Toluca consideró fundado el agravio y señaló que, contrario a lo sostenido por la responsable, la documental constituía el motivo fundante por el que las actoras acudieron ante dicha instancia a reclamar el reconocimiento de un derecho preferencial en la lista de candidatos postulados por el PRD a regidores del municipio de San Agustín Tlaxiaca, por lo que era razón suficiente a efecto de que la responsable requiriera a la Comisión Nacional de Garantías del partido aludido para que remitiera copias certificadas de dicha resolución con el fin de corroborar la veracidad en la titularidad del derecho alegado por las enjuiciantes.

Aunado a lo anterior, continúa la sentencia, en el fondo del asunto debía protegerse el derecho de las mujeres de ser candidatas, tomando en consideración lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a) las personas (mujeres y hombres) son iguales, por lo que se proscribe toda discriminación motivada por el género o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de los individuos; b) las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos

en la propia norma fundamental y en los tratados internacionales de los que México sea parte; c) las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, y d) las autoridades y las entidades de interés público, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado tendrá que prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos.

Lo anterior sumado a que, en cuanto a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, es posible advertir lo siguiente: a) los referidos instrumentos constriñen al Estado mexicano, a todas sus autoridades e inclusive a las entidades de interés público, como los partidos políticos, a abstenerse y evitar cualquier acto de discriminación contra la mujer en los ámbitos público y privado; b) imponen al Estado un compromiso permanente para adoptar las medidas necesarias tendentes a eliminar toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, el goce o el ejercicio de la mujer, sobre la base de la igualdad de género; c) identifican dentro de los derechos humanos las libertades fundamentales de la esfera política, además ayudan a prevenir, sancionar

y erradicar cualquier acción o conducta que cause afectación a la mujer tanto en el espacio público como en el privado; d) las acciones afirmativas de género han resultado de la expansión de los derechos humanos y tienden a alcanzar la igualdad plena entre la mujer y el hombre, y e) los Estados democráticos tienen el deber inexcusable de procurar medidas que favorezcan la implementación y la observancia de las acciones afirmativas de género e inclusive de impulsar en mayor grado al que se encuentre en desventaja, hasta en tanto se logre la paridad plena.

Por las razones anteriores, la Sala Regional Toluca revocó la sentencia dictada por el TEEH y, a fin de restituir a las enjuiciantes en el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales vulnerados, se ordenó su registro ante el Consejo General local.

La sentencia bajo análisis, considero, es importante en el sentido de que permite utilizar la metodología en la interpretación de derechos fundamentales, más aún en el espacio de la perspectiva de género. A diferencia de en los derechos patrimoniales, que requieren la presencia de un documento base de la acción, como un cheque o un pagaré, en los fundamentales, cuyo cimiento se encuentra en la Constitución o los tratados internacionales, basta con que exista un indicio de que el derecho ha sido vulnerado para que el órgano jurisdiccional, en ejercicio de sus facultades de mejor proveer, puede formular los requerimientos necesarios para protegerlo, más todavía, se insiste, en los casos de violación de derechos de las mujeres.

*El caso de Diana Marroquín Ballardo: el ST-JDC-501/2012*¹²

El caso de Diana Marroquín es interesante por ser la primera mujer transexual candidata a diputada federal. El PRD emitió la convocatoria para la selección de candidatos y candidatas a diputados federales; ella se registró como precandidata en el distrito con cabecera en Tulancingo, Hidalgo, y fue quien tuvo más apoyo en las encuestas, por lo que le correspondía ser postulante.

No obstante, el PRD registró a otra candidata en su lugar. Dicha persona manifestó en público que ella tenía que ser la contendiente porque era “una mujer de verdad” (el lema de campaña de Diana Marroquín era “Soy una mujer hecha y derecha”, pues se había transformado en fémina y se consideraba una persona honesta). El asunto se resolvió vía principio de legalidad; el partido político no acreditó las razones por las cuales registró a una mujer que no tenía por qué ser candidata; así, se ordenó la designación de Diana Marroquín por tener mejor derecho, con lo que se convirtió en la primera mujer transexual que compitió por un cargo de elección federal en el país.¹³

¹² Ponente: Santiago Nieto Castillo. Secretaria y secretario: Perla Barrales y José Antonio Dante Mureddu.

¹³ La primera candidata transexual obtuvo 27 mil votos, cifra importante de apoyo popular. Sufrió un atentado durante la campaña que, hasta la fecha en que esto se escribe, no ha quedado aclarado.

*El caso “anti-Juanitas”: el SUP-JDC-12624/2011*¹⁴

El caso más importante de perspectiva de género hasta el momento en la justicia electoral es el SUP-JDC-12624/2011, cuya trascendencia ya hemos comentado para la conformación de las actuales cámaras de Diputados y Senadores.

Los antecedentes son los siguientes: con fecha 7 de octubre de 2011, el Consejo General del entonces IFE en sesión extraordinaria aprobó el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”.

El 7 de noviembre de 2011, mediante sendos escritos, María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana y Martha Angélica Tagle Martínez presentaron, respectivamente, ante la Secretaría Ejecutiva del IFE, demanda de JDC a fin de impugnar el acuerdo antes citado. El 8 de noviembre siguiente, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara hicieron lo propio.

¹⁴ Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretarios: Gerardo Partida y Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar.

Las actoras señalaron que el acuerdo del Consejo General resultaba excesivo, básicamente por lo siguiente:

1. No tomaba en cuenta los mandatos internacionales ni los estudios respecto a la necesidad de proteger e impulsar el empoderamiento de las mujeres (agravios que se calificaron de inoperantes).
2. Al recomendar a los partidos que procuraran cumplir con la cuota de género, la autoridad convertía la excepción del artículo 219 (quedaban exentos de la observancia de la cuota de 40-60 % los candidatos de mayoría relativa electos por procedimientos democráticos) en regla general. En términos textuales de las actoras:

[Abre] la posibilidad de que un partido político decida que sus 300 fórmulas de candidatos a diputados federales y las 64 fórmulas de candidatos a senadores, sean del tipo denominado “candidato único” o de “unidad”, que todos los postulados sean hombres, y que sean “electos” a través de una “convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos exprofeso” por sus militantes; bajo tal hipótesis la cuota de género establecida en el párrafo 1 del artículo 219 del Código comicial federal quedaría invalidada por completo, tratándose de candidatos por el principio de mayoría relativa. Pero tal conducta sería legalmente admisible debido al criterio interpretativo que ha aprobado la autoridad demandada.

3. Que el acuerdo, al establecer que los partidos deben procurar que las fórmulas se integren por candidatos del mismo género, incumple con los principios de certeza y legalidad, porque las mujeres perderían la posibilidad de ser candidatas suplentes en las fórmulas en que el propietario sea hombre. La recomendación, a juicio de las actoras, debía ser solo para aquellos casos en que la propietaria fuera mujer.

La Sala Superior consideró, en primer término, que debía tenerse en cuenta que la cuota de género prevista en el párrafo primero del artículo 219 del entonces Código electoral federal no tenía como finalidad proteger primordialmente a un género sobre otro. En realidad, la disposición —sostuvo la Sala— resguardaba la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país, sin favorecer a un sexo u otro en particular, es decir, lo que procuraba era un equilibrio razonable entre ellos.

La norma mencionada era la siguiente:

Artículo 219.

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

La Sala Superior consideró que era parcialmente fundado el agravio aludido por las actoras sobre la recomendación, porque lo que la ley busca es garantizar la equidad de género, de ahí que no se debía tratar únicamente de una recomendación a los partidos políticos sobre favorecer a uno de los dos sexos, sino de la obligación de respetar la cuota. Para la Sala:

No es admisible que en el acuerdo impugnado la autoridad responsable se limite a recomendar el cumplimiento de la ley, por lo que debe modificarse tal disposición, de tal forma que resulte clara la obligación de los institutos políticos para cumplir la cuota de género de integrar sus candidaturas con al menos el cuarenta por ciento del mismo género.

La sentencia señalaba también que el IFE debía garantizar que al menos 40 % de los propietarios de las candidaturas registradas por los partidos políticos a los cargos de diputados y senadores correspondieran al mismo sexo. Con esto se aseguraba que la postulación cumpliera con la equidad de género. Indicaba, además, que la propuesta debía garantizar que esa paridad se reflejara en el ejercicio del cargo, por ende, todos los suplentes que integraran 40 % de las fórmulas de candidatos del mismo género a que se refería el artículo 219,

primera fracción, del antes Cofipe tendrían que pertenecer al mismo sexo que sus propietarios.

Para la Sala Superior, el principio de equidad de género resulta aplicable para el caso de todos los diputados y senadores, independientemente del principio por el cual sean elegidos. El antes Cofipe, en el artículo 220, establecía que las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de cinco candidatos y en cada uno de ellos habría dos candidaturas de género distinto de manera alternada.

Por otra parte, en el tema de la definición de proceso democrático, las actoras consideraban que se violaban los principios de congruencia interna, legalidad y objetividad, al dictar la autoridad responsable, a juicio de las demandantes, sin fundamento ni motivación y excediéndose en su facultad reglamentaria, en los términos siguientes:

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

A juicio de la Sala Superior, la anterior conceptualización resultaba contraria al mandato del artículo 219 del antes Cofipe, porque la normativa obligaba a que los

procesos democráticos fueran en los términos estatutarios, por lo que dependían de cada instituto político, en tanto que el acuerdo del Consejo General, *a priori* y sin analizar los estatutos de los partidos, señalaba como procedimientos democráticos la elección directa por la militancia o la ciudadanía, o la indirecta por convención o asamblea.

Por las razones anteriores, la Sala Superior determinó modificar el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”, de 7 de octubre de 2011, CG327/2011, para:

- a) Expulsar del acuerdo impugnado el párrafo cuarto del punto de acuerdo decimotercero, que decía:

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

- b) Modificar los párrafos tercero y quinto del punto decimotercero del acuerdo impugnado, para quedar como sigue:

“Esto es, en caso de que el partido político elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático observando y privilegiando lo previsto en sus estatutos respecto de la forma de elección, el partido político o coalición, en todo caso, deberá presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

...

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. En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género”.

La sentencia ha sido ampliamente aplaudida por los simpatizantes de las corrientes de género. En lo particular, me uno al aplauso casi generalizado desde la perspectiva ideológica. Creo que fue la mejor decisión que pudo tomar el Tribunal Electoral. Y también desde sus consecuencias, como diré más adelante. Sin embargo, me gustaría analizarla a partir de la estructura

argumental de MacCormick, quien señala que una justificación de segundo nivel debe contar, al menos, con los siguientes principios: universalidad, consistencia, coherencias narrativa, normativa y consecuencialista.

El principio de universalidad implica que la decisión judicial tiene que partir de una premisa que sea la expresión de una norma general o un principio. En todos los casos subsecuentes, debe resolverse en el mismo sentido (véanse Atienza, 1991; Nieto, 2005).

MacCormick señala que existe una relación entre justificar y justificación que entiende que “justificar x es mostrar que es bueno y justo hacer x”, ello, claro está, dentro de los parámetros que suministran los sistemas legales (véase Emiliano Suárez, 2003).

Para mantener el principio de universalidad, debemos tener como premisa que siempre deberá resolver el Tribunal a favor de las mujeres en los casos de colisión como el que planteaba el asunto. Desde mi visión, el tema en cuestión colisionaba dos derechos: los de las féminas contra los de asociación de los partidos políticos y la libertad de autoorganización. De acuerdo con los parámetros de Ferrajoli o Dworkin, tendríamos que resolver siempre por el argumento de principio del derecho fundamental de las mujeres. No podría oponerse un argumento político de organización en contra. Bajo la óptica del garantismo (no del principalismo) la solución fue correcta, pero solo en el supuesto de que consideráramos que en todos los casos el principio de

autoorganización debe ceder el espacio al derecho fundamental de voto pasivo de las mujeres.

Mi crítica a la sentencia, en este aspecto, es que tal ejercicio de ponderación no se aprecia en sus fojas.¹⁵ No es que no comparta el sentido, pero debía señalarse por qué se tiene que resolver a favor de las mujeres en los casos en que exista una contienda democrática al interior de los partidos políticos. Debemos tener claro que, con esta sentencia, los procesos democráticos al interior de los partidos no tuvieron efectividad práctica, lo cual representa también un problema para los propios institutos políticos, por lo que esa justificación podía haber sido provechosa (no obstante, hay que reconocer, es muy fácil hacer críticas a las sentencias desde la perspectiva académica, sin la presión fáctica y la restricción de tiempo que impera en el ámbito jurisdiccional).

El principio de consistencia se refiere a que las premisas normativas empleadas no entren en contradicción con normas válidas establecidas. La sentencia, como hemos visto, interpretó que la norma que debía prevalecer era el párrafo primero del numeral 219 del antes Cofipe, que establecía la obligación de los partidos políticos de postular candidatos en un sistema de equidad de género de 40-60 %, y no el mandato del párrafo segundo, que permitía como caso de excepción los procesos democráticos al interior de los institutos políticos.

¹⁵ Un ejemplo de ejercicio de ponderación, desde la óptica de Alexy, es el voto particular de la sentencia STJDC-2370/2012 del índice de la Sala Regional Toluca.

La sentencia fue consistente en el modelo de MacCormick; sin embargo, inaplicó de manera implícita el contenido del artículo 219 del antes Cofipe sin hacer ningún pronunciamiento al respecto. La Constitución, los tratados internacionales, el caso “Radilla” y el asunto varios 912/2010 facultan a la Sala Superior a desaplicar normas por ser contrarias a la Constitución y a la Convención Americana. Me parece que podía argumentarse válidamente que las disposiciones que establecen la obligación de adoptar medidas a favor de las mujeres obligaron a la instancia judicial a inaplicar la norma por ser contraria a la Constitución o a la Convención. Nada se dijo al respecto en la sentencia; se inaplicó implícitamente, cuando debió haber sido de manera explícita. En síntesis, se comparte la sentencia, pero el problema es que la ley, en el párrafo segundo del artículo analizado, decía otra cosa.

El principio de coherencia normativa significa que la premisa debe poder subsumirse bajo una serie de principios propios del sistema jurídico en cuestión. Es coherente cuando es racionalmente estructurada con los fines de la norma. Creo que el caso es una referencia clara del cumplimiento de los principios de igualdad sustancial, presencia de las mujeres y consolidación de los valores democráticos. La sentencia fue acorde con el principio de coherencia normativa, sin duda.

Por su parte, el principio de coherencia narrativa justifica que asumamos una determinada posición en relación con hechos del pasado, por considerar al mun-

do fenoménico como algo explicable mediante principios racionales. En el caso, considero que también se cumple, en virtud de que el principio consecuencialista señala que los argumentos deben examinar con cuidado los efectos de la resolución judicial. Sin duda, este es el razonamiento más poderoso a favor de la sentencia. La resolución significó romper los techos de cristal de la presencia femenina en las cámaras de Diputados y Senadores. La actual integración del Congreso de la Unión se debe a esta sentencia.

La justicia constitucional en materia de género en otras latitudes

La polémica judicial respecto a los derechos político-electorales de las mujeres es propia de las democracias modernas. Desde la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en específico por el artículo 4, se han planteado en varios espacios judiciales los alcances de las medidas de género, que, en términos del Tribunal Constitucional de España, constituyen una disposición transitoria que pretende acelerar la igualdad de acceso de las mujeres a la representación política (véase Apreza, 2010).

El proceso de gestación de la doctrina jurisprudencial en torno a la igualdad inició con una visión equiparadora de los derechos que tendió a declarar

la inconstitucionalidad de las disposiciones que impedían a las mujeres desarrollar ciertas acciones. Como ha señalado Beltrán Pedreira (2004, p. 576), entre esas decisiones se encuentran las que enuncian inconstitucionales las cláusulas de celibato, que suspendían el contrato de trabajo al personal femenino en caso de matrimonio y el ingreso de las mujeres a las fuerzas armadas, o la disposición que establecía como cabeza de familia al padre y a la madre solo en defecto de este.

En la sentencia 128/1987, resultado de una demanda promovida por un hombre en contra de los requisitos para contar con un complemento para pagos de guardería (más simple para las mujeres), el Tribunal Constitucional de España consideró que este tipo de disposiciones eran compensadoras de las mujeres por la carga histórica de llevar el cuidado de la familia. Algo similar, pensando en acciones positivas, se encuentra en la sentencia STC 109/1993, en la que se argumenta que el permiso de lactancia es una compensación por las desventajas de las mujeres a la hora de conservar sus empleos y la incidencia de la maternidad en la dinámica laboral (Beltrán, 2004, pp. 578-589).

El Tribunal Constitucional de España resolvió un diferendo en torno a la cuota electoral legal, en específico, la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres que, en su artículo 44 bis, estableció una fórmula para integrar una composición equilibrada de ambos sexos

en las listas de candidatos de los partidos políticos. El artículo señalaba lo siguiente:

Artículo 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.

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 presentan a las elecciones de las citadas Asambleas Legislativas.

Las sentencias 108/2007, de 10 de mayo de 2007, y 127/2007, de 22 de mayo del mismo año, resultan interesantes para explicar la construcción de la doctrina jurisdiccional del Tribunal Constitucional de España en este tema. Apreza (2010) explica que las demandas fueron presentadas por hombres porque habían sido re-

gistradas más mujeres que varones, superando incluso la distribución porcentual. En los asuntos, el magistrado Jorge Rodríguez Zapara Pérez señaló que el nuevo artículo 44 bis podía producir efectos contrarios, por lo que era inconstitucional.

La crítica de Apreza (2010, p. 179) contra el magistrado es devastadora. Señala que, desde una posición encubierta, este pretende declarar la inconstitucionalidad de una norma de discriminación positiva, para seguir manteniendo una legislación de corte patriarcal.

El Tribunal Constitucional de España ha señalado la obligación de las juntas electorales de advertir de oficio a los representantes de los candidatos y las candidatas respecto al cumplimiento de las cuotas de género. En el auto 71/2003, sostuvo que, además de la cuota, debía establecerse el principio de alteridad (alternancia, diríamos en México), por medio del cual debe ordenarse a hombres y mujeres en las listas para asegurar la medida de paridad de sexos, evitando la simulación de los partidos.

La sentencia tal vez más relevante ha sido la STC 12/2008, de 29 de enero, respecto al artículo 44 bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. El asunto fue promovido vía cuestión de inconstitucionalidad por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, para que el Tribunal Constitucional resolviera si el citado artículo era inconstitucional o no. Señalaba que las promoventes eran mujeres y que, paradójicamente, la norma de género las perju-

dicaba. El abogado del Estado opinó que la reforma al artículo 44 bis más que una fórmula de discriminación positiva ofrecía un trato igualitario a las dos mitades sociales, por lo que, en principio, ayudaría al grupo que por razones históricas había tenido menos representación política, esto es, a las mujeres.

El Tribunal Constitucional desarrolló un test de proporcionalidad del artículo 44 bis, estableciendo: a) que, al introducir una mínima limitación en la libertad de conformación de las candidaturas electorales por los partidos políticos, se alcanza el objetivo de la composición paritaria y, aun reconociendo otras medidas, esta no resulta desproporcionada, y b) que la disposición es menos gravosa porque consigue la presencia equilibrada de mujeres y hombres sin vulnerar ninguna faceta de la vida ordinaria de los partidos políticos.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

En el concierto europeo, resulta relevante el caso “Kalanke”, en el que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) declaró que la normativa alemana se oponía a los apartados 1 y 2 del artículo 2 de la directiva 76/207/CEE del Consejo, sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al trabajo. El TJCE sostuvo que no se podía conceder automáticamente preferencia a las

candidatas femeninas. Esta sentencia fue ampliamente criticada por la doctrina (véase Apreza, 2010, p. 191).

En un caso posterior, el caso “Marschall”, el Tribunal consideró que resultaba acorde con el artículo 2 de la directiva 76/207/CEE del Consejo la normatividad nacional que señalara que, si candidatos de ambos sexos se presentaban con igual capacitación, se escogiera a la mujer. En el caso, señaló dos condiciones para que se diera preferencia a las féminas: igual capacitación e infrarrepresentación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Respecto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), dos casos han llegado a su conocimiento. En el primero, “María Merciadri de Morini vs. Argentina”, la peticionaria señaló que, en la lista electoral de seis candidatos del Partido Unión Cívica Radical para diputados nacionales de la provincia de Córdoba, las mujeres ocupaban los lugares cuarto y sexto de la lista. Para ella, la aplicación de la Ley 24012 y del Decreto 379/93 implicaba colocar dos mujeres en el segmento de cinco candidatos y candidatas. El asunto se resolvió con solución amistosa y motivó la expedición del Decreto 1246 para garantizar el cumplimiento eficaz de la ley de integración efectiva de la mujer en la política, la ya mencionada Ley 24012.

El otro caso fue el de “Janet Espinoza Feria y otra vs. Perú”, en contra de los órganos comiciales del país por no haber respetado la cuota de 30 % en tres distritos electorales. La petición se admitió en el Informe 51, de 10 de octubre de 2002, en la CIDH.

UN ALEGATO A FAVOR DE LAS CUOTAS DE GÉNERO

Una reflexión sobre las cuotas: ¿por qué y para qué tener cuotas de género?

Las mujeres, según lo ha documentado Line Bareiro (1997), han estado presentes en la lucha política a través de la historia. La autora señala que en el pasado existieron tres expresiones políticas primarias (antes de la expresión organizada en pos de las cuotas de género o acciones afirmativas): a) las tareas de apoyo en organizaciones políticas (correo, soporte en manifestaciones, etcétera, es decir, trabajos de base); b) la lucha por los derechos humanos (denuncia por violación a los dd. hh., conformación de redes; pensamos en las madres de la Plaza de Mayo en Argentina), y c) la influencia a través de la inserción familiar (algo que molesta a las mujeres, según señala la propia autora, pero que no puede pasarse por alto en un análisis serio de la participación política de las féminas, y pregunta si podía recluirse a una mujer de la inteligencia y la capacidad de Hilarie Clinton

mientras duraba la presidencia de su marido). En todos estos casos, la posición de las mujeres ha sido de acompañamiento y lucha por los derechos, sin llegar a la ruptura. Después la postura se ha vuelto más radical.

En este último rubro, la participación política de las mujeres también se ha realizado desde el ámbito de la ruptura con el modelo patriarcal. Olympia de Gouges, Théroigne de Méricourt y Etta Palma D'Aelders, en la Francia del siglo XVIII, son los ejemplos más claros de la lucha por la conquista de los derechos de las mujeres en la época de la Revolución francesa. Sabemos, como se ha mencionado aquí, las consecuencias que esto tuvo.

A partir de las luchas por la igualdad sustancial de las mujeres, la dinámica ha sido diferente. El objetivo no ha sido el acompañamiento o la ruptura, sino el reconocimiento de los derechos de las féminas de forma independiente a los hombres, a través de las suficientes garantías sexuadas: instrumentos procesales de defensa, perspectiva de género en la legislación, ejecución de leyes o resolución judicial y, por supuesto, las acciones afirmativas. En esta parte del ensayo, me concentraré en una de ellas: las acciones afirmativas, que, de acuerdo con Cahn citada por Barquet (2012), tienen tres finalidades:

- a) Reparar discriminaciones pasadas.
- b) Revertir injusticias presentes (igualar el terreno).
- c) Alcanzar igualdad futura.

Me detengo en los elementos anteriores. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que en México tragedias como la de campo algodnero están relacionadas con una cultura de discriminación en contra de las mujeres. Las acciones afirmativas ayudan a superar y reparar dicha marginación. Se trata, simplemente, de reconocer una desigualdad histórica que ha impedido a las féminas su desempeño público. En el presente apartado, la idea es analizar las cuotas de género y presentar un argumento a su favor.

En efecto, el modelo de las cuotas de género permite que las mujeres tengan desempeño público y, con ello, mandar una imagen al resto de la sociedad, particularmente a las demás mujeres, sobre la posibilidad de la transformación social. ¿Cómo llegar a ello? ¿Qué obstáculos se deben vencer?

Coincido con Matland (2004): las mujeres para lograr ocupar cargos de elección popular deben superar tres obstáculos distintos. Primero, tienen que elegirse a sí mismas. Segundo, deben ser elegidas por su partido. Finalmente, tienen que ser electas por los ciudadanos.

El proceso no es sencillo. De inicio supone una lucha personal para participar en el ámbito público. Esto implica romper esquemas personales o familiares, más en un país en el que las costumbres machistas se imponen en la colectividad. En este sentido, las presiones pueden encontrarse en distintos espacios: desde la familia y los hijos o las hijas hasta problemas estructurales que le impidan a la mujer desenvolverse en el ámbito

profesional, por ejemplo, por tener la guardia y custodia de los menores de 12 años.

En segundo término, el esquema de la postulación de los partidos políticos es el que se pretende reducir con la presencia de cuotas de género. Los pasos que se han referido en el presente ensayo han sido importantes, pero no implican una victoria definitiva de los y las feministas. Las cuotas son indispensables, tal como refiere Peña Molina (2011, pp. 40-41), porque:

- a) Las mujeres constituyen la mitad de la población y es justo que tengan una porción similar de legisladoras.
- b) Las cuotas obligan a los partidos políticos a postular mujeres, siendo una restricción común de los diseños constitucionales de las democracias.
- c) Las cuotas no son discriminatorias de los hombres, sino una medida compensatoria.
- d) La mayor presencia de mujeres en espacios de representación popular transforma la agenda pública.

No obstante su trascendencia, el hecho de que existan cuotas no garantiza la presencia de mujeres en el Congreso. Esto, como ha señalado la propia Peña Molina (2011, pp. 41-42), depende de un conjunto de condiciones, como los rasgos de la cultura política, el tipo de sistema electoral, el contenido de las leyes de cuotas, la justicia comicial con perspectiva de género y el voto

del electorado. Para que las cuotas tengan resultado, a juicio de la autora, se necesitan la vigencia del Estado de derecho, la ciudadanía activa de las mujeres (existencia de grupos de féminas organizadas de la sociedad civil con agenda común), generar una opinión pública favorable y contemplar una serie de mecanismos adecuados del sistema electoral.

“Y sin embargo se mueve”, utilizando la frase del científico renacentista Galileo Galilei. A pesar de que no garanticen la presencia de mujeres en los congresos, las cuotas son indispensables para alcanzar una mejor democracia; si se me permite hacer mención de algo que afirma Naila Kabeer (citada por Barquet, 2012, p. 29), una democracia incluyente cuyo objetivo es hacer visible las condiciones de género que afectan la incorporación de las mujeres. La democracia, para serlo, requiere ser incluyente, que todos los individuos puedan tener acceso a los cargos públicos o, al menos, a una representación adecuada. Ello implica que todos los grupos de personas tengan espacio dentro de los ámbitos públicos; de estos, cuantitativa y cualitativamente, el de las mujeres es el más relevante, el que el derecho electoral debe consolidar, validar y garantizar.

Andira Hernández Monzoy (2011) se pregunta por qué hay variación en el número de mujeres en la política. Para la autora, los estudios empíricos demuestran que la variable institucional es la que tiene el impacto más fuerte en la incorporación de féminas en el ámbito

político. El sistema electoral es definitorio. Es decir, si contamos con cuotas de género en el sistema, la presencia de las mujeres estará mejor garantizada. Aunado a lo anterior, la estudiosa señala que la voluntad de los partidos políticos es un elemento fundamental para avanzar en el posicionamiento de las mujeres.

En ese orden de ideas, los líderes de los partidos se convierten en un factor de peso, en “participantes clave en cualquier esfuerzo dirigido a incrementar la participación de las mujeres en cargos de representación política” (Hernández, 2011, p. 18). ¿Por qué los líderes partidistas se interesan en la postulación de mujeres? La autora menciona que se debe a la ideología, la presión de las activistas y la estructura organizativa.¹⁶ Respecto a este último punto, la estudiosa indica que existen dos características que afectan directamente el procedimiento de selección de candidatas: el grado de institucionalización y el grado de centralización del partido político. Las organizaciones institucionalizadas y centralizadas, sigue diciendo Hernández Monzoy (2011), son más propensas a incluir políticas de género cuando hay voluntad de los actores políticos. *A contrario sensu*, en espacios en donde las mujeres no se encuentran organizadas, será mucho más sencillo que los hombres ocupen todos los ámbitos del ejercicio del poder.

¹⁶ Se considera que, en lo ideológico, la izquierda debe postular más mujeres, por ser su lucha una batalla histórica del sector. Aun cuando, reflexiona la autora, en realidad en muchas ocasiones depende de la movilización de las mismas (Hernández, 2011, p. 21).

Estos argumentos han sido contestados por los opositores a las medidas de género. Como ha dicho la autora aludida, estos han señalado que las cuotas fortalecen la estigmatización del grupo, debilitan los mecanismos de rendición de cuentas (de los diputados con sus representadas mujeres), erosionan la solidaridad y la cohesión sociales, y representan los temas de interés de las mujeres que forman parte de un determinado sector privilegiado (clase media, heterosexuales, raza blanca).

Rey Martínez (2009) —es un promotor de la igualdad entre hombres y mujeres, y reconoce el déficit de participación de las segundas en la toma de decisiones—, si bien pensando en el modelo español y señalando que sus argumentos no funcionan para países en donde la subrepresentación femenina es intensa, cuestiona las cuotas de género como mecanismo para lograr la igualdad en los términos siguientes. Para el autor, en España las mujeres han adquirido, aun antes de las cuotas, una presencia política relevante. Incluso, señala que, una vez aplicada la reforma de género de 2008, el Congreso contó con una legisladora menos que en la integración anterior. Plantea que las cuotas no golpean el núcleo central del problema de la participación de las mujeres en la toma de decisiones, ya que la agenda política es fijada por las dirigencias partidistas (territorio masculino). Y las cuotas no presionan porque existan féminas en ese ámbito de mando supremo. Mientras las mujeres no integren esos órganos, sostiene, no habrá una medida real. El autor pugna por listas abiertas y no cerradas.

Por otra parte, el autor considera que el acceso de mujeres ha significado, para las directivas partidistas, la herramienta perfecta para eliminar a opositores o competidores hombres no cercanos. La medida resulta, en ese sentido, sigue el estudioso, políticamente inmoral y paternalista hacia las mujeres, pues pareciera que no pueden defenderse por sí mismas. Termina planteando que estamos en presencia de una colisión de derechos fundamentales: las cuotas y la igualdad por un lado, y los derechos de libertad de asociación, libertad ideológica y participación partidista por el otro. Para él, al existir medidas alternas y menos gravosas para el derecho fundamental (en los términos del test de proporcionalidad), que serían la autorregulación de los partidos y el fomento de la participación con subvenciones electorales, las cuotas no son necesarias.

Aunado a los críticos mencionados, podemos encontrar que los opositores a las cuotas de género señalan que estas pervierten el espacio democrático, toda vez que impiden que muchos hombres ocupen cargos públicos, a pesar de ser más capaces o de contar con mayor experiencia, para dejar dichos ámbitos a la participación de las mujeres. Quienes defienden dicha idea meritocrática sostienen que las cláusulas de género son regresivas y que, lejos de posicionar a las mujeres, son normas paternalistas que impiden su desarrollo.

En los debates anteriores encuentro, al menos, las siguientes posturas ideológicas que, por raro que parezca, convergen en ese punto:

- a) La visión del conservadurismo, que plantea que las mujeres deben circunscribirse al ámbito privado, por lo que debe dejarse la política a las personas que tienen capacidad y experiencia, es decir, a los hombres. Podemos resumir la postura anterior con la frase “la política es cosa de hombres” o “las mujeres a la cocina”.
- b) La visión de la democracia liberal, que concibe que solo deben ocupar los lugares públicos los individuos más capaces, sin referencia de ningún grupo en específico sino únicamente atendiendo a la persona. En este apartado encontramos, como subargumentos, por ejemplo, a quienes dicen que se estigmatiza al grupo, que se debilita la cohesión social por intereses de conjunto o que se debilita la relación de los representantes con sus electores de sexo opuesto. La democracia liberal se opone a las cuotas de género porque representan un obstáculo a la libertad del ciudadano para elegir candidatos.

En las páginas siguientes, pretendo contrastar cada uno de estos posicionamientos.

¿Qué tiene de malo la visión del conservadurismo?

La visión del conservadurismo proviene de una época anterior al feminismo clásico y a la homologación jurídi-

ca de las diferencias. En ese sentido, poco aporta al debate actual sobre el tema. Parte de un par de premisas falsas. La primera es que los hombres por su experiencia están mejor capacitados para desempeñar un cargo (lo cual, con base en una simple revisión histórica, se aprecia que es incorrecto). El principal problema del argumento es que da por hecho que experiencia significa capacidad. Esto no es necesariamente cierto, pues puede significar conocimiento, habilidades o memoria histórica para no cometer errores pasados, pero eso no debe confundirse con las actitudes y las aptitudes para la solución de problemas. La segunda dificultad es que se otorga a un grupo determinado un atributo por el simple hecho de pertenecer a ese conjunto, sin considerar que existe o no relación entre el individuo y el atributo. Se considera al hombre capaz por el hecho de ser varón, no porque, en el caso fáctico, lo sea. Es una falacia que parte de una suposición no garantizada.

La segunda premisa falsa sería la siguiente: existen espacios naturales para los hombres y para las mujeres que forman parte de un “orden natural de las cosas”; así, que los varones se dediquen a los ámbitos públicos, y las féminas, a los privados. En esta postura, la política es para los hombres y las mujeres no deben “contaminarse” con tan “sucias profesiones”. Evidentemente, esta posición no resiste tampoco a un análisis serio. No existe algo así como “lo natural”; toda relación humana es social y, por lo tanto, histórica. La idea de los conservadores es que los hombres, por na-

turalidad, deben ser cazadores y proveedores, sujetos pensantes que participen en las discusiones públicas, y las mujeres, recolectoras y dedicadas a la procreación, la maternidad y al ámbito privado. Existe un perverso discurso discriminador en este modelo que hace a las niñas y a las adolescentes buscar “príncipes azules” y “vivir felices para siempre”. Se intenta que la avalancha de publicidad que pretende circunscribir a la mujer al ámbito doméstico pase como instinto natural. No puede negarse una visión ideológica, que no natural, en este modelo que, desafortunadamente, es creído por un gran número de personas.

Lo público y lo privado son, como se ha dicho, una construcción cultural. La lucha feminista, pero también las transformaciones sociales, han alterado el modelo de familia tradicional y, con este, la visión de espacios para un género. La democracia, desde hace décadas, pugna por la construcción de un espacio común público o privado. En el primer ámbito, con una mayor participación y presencia de las mujeres. En la esfera privada, con la mayor intervención y presencia de los hombres.

En síntesis, la visión del conservadurismo resulta acorde con un modelo de principios del siglo XX, pero nada tiene que ver con las sociedades de la información, urbanas, posmodernas, críticas y de activa y necesaria participación femenina en la economía de la actualidad.

*¿Qué tiene de malo la democracia liberal?*¹⁷

Anne Phillips (1998) titula su ensayo sobre la democracia y el feminismo precisamente como este apartado: “¿Qué tiene de malo la democracia liberal?”. La visión de la autora es que el feminismo ha sido un factor clave en la crítica a esta democracia particularmente resistente a las preocupaciones de género; este último, desde la visión de la estudiosa, debe cambiar el modelo de reflexión sobre la democracia y a esta misma, para no considerarla solo como un tema de individuos, sino también de grupos.

La democracia con perspectiva de género pone en duda el principio de universalidad (todos iguales ante la democracia). Para la autora, opinión que comparto, los ciudadanos no dejan atrás sus cuerpos cuando se trasladan a la arena pública. Por ello, cuando la democracia liberal concibe a los ciudadanos en abstracto, oculta las verdaderas diferencias, incluidas las de sexo, al pretender una falsa homogeneización con el hombre (que es el parámetro de elaboración de las leyes). Sin embargo, al momento de trasladar esa pretendida igualdad y contrastarla con los datos reales, siempre las mujeres salen perjudicadas. La democracia debe darse cuenta de las diferencias, tal como menciona Phillips (1998), y tratar a las personas no solo en lo individual, sino en lo colectivo.

¹⁷ En lo siguiente me baso en Anne Phillips (1998, pp. 319 y ss.).

Los demócratas liberales, continúa la estudiosa, asumen políticas antidiscriminatorias. Las feministas buscan políticas de discriminación positiva, lo cual entra en pugna con la posición de los primeros. En esta tensión, sigue diciendo la autora, solo hay dos enfoques posibles: el primero es el que amplía el pensamiento liberal al reconocer las dificultades de las mujeres para alcanzar espacios (horario, maternidad, prejuicios) y, al acreditarse que estas barreras restringen la posición de las féminas, debe pugnarse por su eliminación; el segundo enfoque, el del feminismo, plantearía que se tiene que rechazar el riesgo de que las mujeres en lo individual tomen parte en la búsqueda de nuevas oportunidades (y que dependan de otros factores para alcanzar los espacios, los cuales se circunscriben a la mujer que participa y no representan ventajas para el género en su conjunto) y, por el contrario, que se deben establecer procedimientos que garanticen un resultado más equitativo. La idea, por supuesto, es la incorporación de cuotas de género que eliminen las barreras reales. Este enfoque reconoce que la sociedad se compone de hombres y mujeres, y que estos grupos pueden tener intereses encontrados derivados de los diferentes grados de poder que tienen unos y otras, lo cual debe equilibrarse.

La democracia, sostiene Phillips (1998), debe contener un principio básico de reflejar la composición sexual y racial de la comunidad. Si no hubiera intereses de grupo, la proporcionalidad (el espejo de

la sociedad) sería natural, pero esto no es así. Los grupos de personas (pienso en las mujeres o los indígenas para nuestro país) han alcanzado niveles de opresión considerables debido a sus características definitorias. Por ello es preciso que cuenten con una protección colectiva que debe asegurar su representación (cuando se haya perdido su significado relevante, podrá eliminarse del marco normativo).

Ahora bien, no se trata, en una democracia, de que las diputadas o las regidoras representen solo a su grupo, sino a toda la nación, porque no tienen únicamente una identidad, sino varias (partido, estado, clase social, entre otras). Las feministas, nos dice la autora, no deben definirse a sí mismas solo por el criterio de género.

El liberalismo se convierte, para la estudiosa, en un ámbito de barreras. Al ensalzar el espacio público no da cuenta de que en el privado las mujeres son sometidas a una tiranía doméstica. La idea de las feministas es, y debe ser, la extensión del feminismo al hogar y la consecuente división del trabajo doméstico entre hombres y mujeres. Cualquier persona —sería, claro—, dice Phillips (1998), abogará por la redistribución de tareas familiares. Mientras que la división de trabajo entre hombres y mujeres tenga consecuencias políticas, debe ser objeto de discusión pública. A diferencia de los demócratas liberales que circunscriben la igualdad al principio de una persona un voto, esta debe ampliarse a todo el entorno social. Si existe sumisión, no puede haber democracia.

La autora se pregunta de qué serviría el derecho al sufragio si no existieran propuestas que votar sobre los temas específicos de las mujeres. La democracia, considera, debe seguir siendo formal, pero tiene un corte sustancial en el que la gente decide y participa en la elaboración de la agenda. El foro debe estar abierto a todos y a todas. Los temas de mujeres no son solo de estas, sino de hombres y féminas preocupados en mejorar la posición social.

Una vez analizado el pensamiento de la estudiosa aludida, debo comentar lo siguiente. Una democracia no será tal sin la participación de las mujeres en el espacio público, pero también debe haber una redefinición de los temas de masculinidad y de la intervención de los hombres en la esfera privada. Tiene que trasladarse el feminismo a todos los espacios públicos y privados.

Queda claro que cualquier conformación parlamentaria es prueba suficiente para acreditar que las diferencias entre hombres y mujeres cuentan electoralmente. Siempre llegan más varones que féminas al Congreso, a pesar de que las mujeres sean más en las listas nominales de electores. Ese sesgo tan sistemático es síntoma de que no basta con establecer reglas formales de igualdad; es preciso una política pública de inclusión en la conformación de los sistemas comiciales.

Ahora bien, respecto a los argumentos en específico, es factible decir lo siguiente. En cuanto a que las cuotas de género favorecen la estigmatización de grupo, considero que el planteamiento resulta falaz porque no señala en qué forma es negativa la estigmatización cuan-

do, por el contrario, la visión de un grupo de personas como colectivo podría permitir un mejor ejercicio de derechos. En otras palabras, por supuesto que estigmatizar a un conjunto, en este caso a las mujeres, es contrario a los valores democráticos. Eso es cierto. Sin embargo, dependerá de qué consideramos que sea un estigma de grupo. Creo que, si partimos de la base de que las cuotas de género sirven para equilibrar las desigualdades históricas, no es estigmatizar a un conjunto el decir que requiere de mecanismos de discriminación positiva para reponer épocas enteras de subordinación. El estigma sería un señalamiento negativo, y, en el caso, lo que se busca es todo lo contrario: la protección de un derecho de un grupo históricamente lesionado.

En cuanto a la idea de que se debilitan los mecanismos de rendición de cuentas (los diputados hombres ya no buscarán dar cuentas a las electoras mujeres, quienes votarán a las féminas), el argumento no tiene sentido. Sería tanto como decir que los diputados varones se desentenderán de las mujeres y viceversa. Esto es contrario al principio de representación y a cualquier ejercicio de observación fáctica. De modo opuesto, diputados hombres empiezan a tomar los temas de género como propios, con o sin cuotas al respecto, de ahí que queda claro que no existe desatención alguna.

Sobre el argumento de que se erosionan la solidaridad y la cohesión social por el reconocimiento de los derechos de grupo, llevando este punto al absurdo, la construcción de un sistema que pretende tratar igual

a los iguales y desigual a los desiguales fracturaría la unión social, lo que conduciría, en esa lógica, a la destrucción de la sociedad. Nada hay más ridículo que esa afirmación. El Estado social de derecho partió, durante décadas, de la premisa contraria: era necesario tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales; solo así podría lograrse el ascenso en la escala social de amplios sectores. No hubo erosión de la solidaridad al reconocer derechos de grupo, solo cohesión social.

El argumento de Fernando Rey (2009), que él contextualiza solo para España, tampoco resulta suficientemente sólido. Con independencia de que las cuotas no golpeen el monopolio de los hombres al interior de los cuerpos directivos de los partidos políticos, no menos cierto es que las mujeres tienen mayor oportunidad de alcanzar espacios con el actual sistema de cuotas que con la eliminación de estas. Su argumento, al final del día, es contrario a los intereses de las féminas: quitar las cuotas porque no consiguen abrir los centros de poder partidista tendría como efecto que las mujeres no alcanzaran ni escaños ni cargos directivos. El peor de los mundos posibles.

Finalmente, en lo correspondiente a la idea de que las cuotas solo reflejan los temas de interés de las mujeres heterosexuales de raza blanca y clase media, considero que esto no necesariamente es así. Con un simple ajuste al sistema electoral para permitir cuotas de género o cuotas indígenas, se rompe el esquema de que únicamente se defenderán los intereses de un grupo diferenciado de personas.

Ahora bien, la cuota de género requiere de legisladoras feministas. De nada sirven más diputadas, senadoras, ministras, magistradas, presidentas municipales o juezas si no mantienen una serie de políticas de género para mejorar la posición de las mujeres. Junto con Zaremberg, hay que decir que la sola presencia femenina no garantiza nuevas políticas públicas a favor de las mujeres. Es necesario que exista una “representación sustantiva” para que los intereses de las féminas se conviertan, en los hechos, en políticas públicas para estas.

Las cuotas en México

En el caso mexicano, en 1916 se celebró el Primer Congreso Feminista, en Yucatán. El resultado fue que tres entidades, Chiapas, Yucatán y Tabasco, establecieron la igualdad jurídica entre mujeres y hombres y el derecho al voto activo y pasivo. En 1923 dos acontecimientos resultaron de suma importancia para el proceso de construcción de la participación política de las mujeres: Elvia Carrillo Puerto fue la primera mexicana que resultó electa como diputada, en el ya mencionado estado de Yucatán; Rosa Torres, por su parte, se convirtió en la primera presidenta municipal de Mérida. Ese mismo año, en San Luis Potosí se expidió el decreto por el que se les concedió el derecho al voto a las mujeres en elecciones locales.

Para 1947 se estableció la posibilidad constitucional de que las mujeres votaran en los procesos electo-

rales locales. En el ámbito federal, esto se reconoció en 1953 con la ciudadanía. Estas no serían las únicas reformas constitucionales con algún tipo de perspectiva de género. En 1965 se instituyó la reclusión femenina en lugares separados de los hombres. En 1969 se estableció el reconocimiento como nacionales a las personas nacidas en el extranjero, hijas o hijos de madre mexicana, sin importar la nacionalidad del padre. En 1974 se reconoció la igualdad jurídica entre hombres y mujeres.

En lo tocante a la vida comicial, el proceso de gestación de la cuota de género ha sido lento pero firme. La legislación electoral federal, desde 1993, hace referencia a esta cuota, que, en una dinámica progresiva, ha evolucionado para proteger de mejor forma el derecho a la inclusión política de las mujeres.

En efecto, en 1993 el entonces Cofipe recomendaba a los partidos políticos la inclusión de mujeres como candidatas. Sin embargo, se trataba de una norma jurídica imperfecta, al carecer de sanción. Para 1996, tanto en la legislación abstracta como en los artículos transitorios, se recomendó no postular más de 70 % de candidatos de un mismo género. Los partidos políticos, en los procesos electorales de 1997 y 2000, propusieron mujeres candidatas, pero en muchos casos en los últimos lugares de las listas de representación proporcional o en los distritos electorales en los que sabían que iban a perder.

En 2002 se aprobó una reforma al antes Cofipe para ordenar la cuota de género, con una distribución de 70-30 % en la totalidad de candidaturas de diputados

y senadores. En la lista de representación proporcional, se cuidó una cuota de 33 %, en virtud de que en cada segmento de tres candidatos debía existir una persona de género distinto, aunque el artículo 175-C establecía: “Quedarán exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo”.

La reforma fundamental ocurrió con la publicación del 14 de mayo de 2008, que estableció la cuota de género con una proporción de 60-40 %, en los términos siguientes:

Artículo 4.

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

...

Artículo 25.

La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

...

- e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

...

Artículo 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

...

- s) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular.

...

Artículo 78.

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

...

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

...

Artículo 219.

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Artículo 220.

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Artículo 221.

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.
2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

Como se ha mencionado, en el primer proceso electoral, el de 2009, los partidos políticos registraron

solo 38.9 % de candidatas (mil 397). En representación proporcional hubo 48.6 % de candidatas, contra 31.1 % en mayoría relativa. Accedieron con las nuevas reglas 28 % de mujeres a la Cámara de Diputados, contra 72 % de los hombres. Evidentemente, se obtuvieron más posiciones por el principio de representación proporcional (88 diputadas) que por mayoría relativa (52).

¿Qué propongo para avanzar en los temas de género en Querétaro? En el caso, algo muy simple en realidad, que consistiría en reformar lo siguiente:

- a) Establecer la obligatoriedad de que los órganos superiores (Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro y Tribunal Electoral del Estado de Querétaro [TEEQ]) estén integrados hasta en 55 % por un mismo género, en virtud de que su composición es de siete consejeros electorales y cinco magistrados, respectivamente.
- b) Implementar concursos de género para la integración de los órganos electorales, manteniendo, al menos, 50 % de personas del género femenino. Lo anterior, para cada consejo distrital o municipal.
- c) Instituir la observancia de la paridad horizontal a todos los cargos.
- d) Establecer el debido desarrollo de la mujer en la vida pública para garantizar su participación en la formulación de las políticas gu-

bernamentales (y la ejecución de estas) y su desarrollo en las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, lo que implica alcanzar la paridad en la judicatura y la administración pública.

- e) Adoptar medidas legislativas y políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar los acosos político y administrativo contra las mujeres.
- f) Implementar medidas legislativas y políticas públicas para prevenir y sancionar los casos de violencia política contra las mujeres.

Breve excursio sobre las mujeres indígenas

Recuerdo, hace algunos años, haber leído una frase de Rigoberta Menchú (ganadora del Premio Nobel de la Paz), en donde decía que ella era tres veces discriminada: por ser pobre, por ser indígena y por ser mujer. Un libro de género no puede no hacer referencia al entorno indígena. Sin duda, los procesos de culturización y marginalidad ponen a las indígenas mexicanas en el espacio de mayor vulneración de los derechos de las mujeres.

En el ámbito de América Latina, las discusiones sobre los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas se remontan a centurias. Desde Bartolomé de las Casas o Vasco de Quiroga hasta el movimiento zapatista, las reformas constitucionales de 1992 y 2001

o las resoluciones del Tribunal Electoral en materia de derechos de los pueblos originarios, ha existido siempre un reconocimiento a la importancia y la cosmovisión de estas comunidades:

En palabras de la antropóloga Aurora Castillo Escalona (2008a):

Las culturas indígenas han sobrevivido gracias a su universo comunal; sus hábitos, sus prácticas religiosas y su idioma; han conformado una cosmovisión propia y una serie de creencias, que les ha permitido mantenerse y perpetuarse aun dentro de los parámetros de la sociedad urbana. Su concepción del hombre, del mundo y de la naturaleza es acorde entre sí, de las tres, la última tiene un lugar especial, debido a que el indígena mantiene una relación armoniosa con la naturaleza, sus conocimientos, sus habilidades y su trabajo, todo, está en función de una necesidad ineludible: obtener el sustento ... La cosmovisión otomí con sus ideas acerca de las relaciones del ser humano con el universo y la divinidad tiene su propia esencia y razón de ser, ubica al hombre en relación con el cosmos como parte de él.

Los mexicanos “occidentales” indudablemente entendemos que la cosmovisión indígena es diferente al liberalismo individualista propio de nuestra sociedad. De hecho, estamos profundamente orgullosos de nuestro pasado indígena, aunque despreciamos y discriminamos nuestro presente autóctono. México es un país con 10 millones 200 mil personas que se identifican como parte de los pueblos originarios. De ese total, 5.2 millones son mujeres. Es erróneo considerar a estas co-

munidades como una unidad. En el país coexisten 68 lenguas y 349 dialectos (véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2008, p. 25). Las actividades y los grupos varían en forma radical de acuerdo con las regiones, pero en lo que prácticamente existe uniformidad es en la discriminación hacia el grupo femenino.

En México, en la última década del siglo XX, particularmente desde el movimiento zapatista, el tema indígena empezó a adquirir no solo visibilidad sino que, por algún tiempo, centralidad. Poco antes, desde 1992, se reformó la Carta Magna para reconocer la existencia de los pueblos indígenas y la composición pluricultural del país. En 2001 un nuevo proceso de reforma constitucional estableció dos apartados de derechos sociales y colectivos, así como de obligaciones estatales de los pueblos y las comunidades indígenas, entendiendo por estas últimas, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural; están asentadas en un territorio, y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Al mandato constitucional es necesario adicionar la suscripción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes y, en 2007, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En el tema electoral, el Convenio 169 obliga al Estado mexicano a consultar a la comunidad indígena las decisiones respecto al sistema comicial a utilizar, por

partidos o por sistemas normativos internos. En realidad, Oaxaca, en 418 municipios, y Michoacán, Guerrero y Chiapas, en un puñado de ellos (Cherán y San Luis Acatlán como ejemplos), establecen la elección de autoridades municipales por el sistema de usos y costumbres. En Chiapas la selección de candidatos debe respetar sus usos y costumbres. En Tlaxcala la legislación incluye disposiciones para que las comunidades cuenten con una representación comunal y territorial, coexistiendo la autoridad indígena y la occidental.

Pese a ello, los indígenas en espacios públicos son escasos. Del total de los 300 distritos electorales federales del país, solo 28 tienen una proporción de personas pertenecientes a las etnias indígenas superior a 30 %. En la LXI Legislatura, solo ocho diputados se asumían como tales (2.66 %), lo que constituía una subrepresentación de los indígenas (véase Zegada, 2012). En el ámbito municipal, de los 2 mil 400 ayuntamientos, 803 adquieren la categoría de municipios indígenas.

Si la presencia de los varones autóctonos en el ámbito político mexicano es escasa, la de las mujeres indígenas es absolutamente nula. Socialmente, estas representan el espacio menos perceptible de los de por sí casi invisibles pueblos originarios. El vestido tradicional y el lenguaje, las funciones domésticas, la falta del respeto del derecho al voto, los usos y costumbres retardatorios y que atentan contra la dignidad de las féminas son rasgos que caracterizan a las mujeres en todos los espacios indígenas del país. El papel de estas, nos dice

Aurora Castillo (2000) para el caso del pueblo otomí, está centrado en la crianza de los hijos y la formación de las hijas para su desempeño futuro, por ser las responsables (las niñas) de la conservación de las costumbres y los valores en su vida adulta. Este rol social hace que, como mencionaba, su espacio sea muchas veces invisible. Solo por citar cifras en torno al lenguaje, 93.1 % de la población en localidades con menos de 2 mil 500 habitantes es monolingüe, de la cual 63.2 % son mujeres. El monolingüismo se constituye en una barrera contra el desarrollo (véase PNUD, 2008, p. 27).

Respecto al ámbito doméstico, las mujeres indígenas se casan desde edades muy tempranas; 21.5 % de las féminas y 7.5 % de los hombres de entre 15 y 19 años ya han contraído matrimonio o vivido en concubinato (véase PNUD, 2008, p. 28). En el tema de la educación, 42.2 % de las mujeres son analfabetas en los municipios de alta presencia indígena, contra 24.6 % de los hombres. Ninguna cifra para presumir.

En el ámbito de desarrollo social, los datos de los pueblos originarios son también intolerables. De acuerdo con información del PNUD (2008), 91.25 % de la población indígena vive en condiciones de pobreza; 40 % labora en actividades agrícolas sin remuneración; 92.2 % no tiene prestaciones sociales; 34.5 % vive sin agua potable en su casa; en 65.9 % de los hogares se cocina con leña; 57.8 % de los nacimientos se realizan con parteras, debido al bajo ingreso económico y a la amplia

marginalidad. Tal pareciera que ser indígena y mujer es un factor para tener una vida corta en México.

Lo anterior genera la invisibilidad y la imposibilidad del desarrollo político de las féminas. En 2008, siguiendo con los datos del PNUD (2008), únicamente había dos mujeres indígenas en el Congreso de Oaxaca, una en Puebla y una en San Luis Potosí. Si tomamos en consideración que existían, en la época, mil 73 diputados y diputadas locales, de los cuales solo 224 eran mujeres (21 %), la proporción de legisladoras autóctonas en este ámbito resultaba trágica: 2 % del total de las féminas y 0.3 % del total de los congresistas. En el espacio federal, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores de la LX Legislatura, no había ninguna legisladora indígena.

México, sin duda, vive una realidad múltiple. La mayor parte de nuestro país se mueve con los parámetros de la modernidad. Tenemos, a su vez, sectores privilegiados con tecnología e información propias de la posmodernidad. Sin embargo, mantenemos amplios sectores aún con prácticas premodernas.

Hace unos años —no muchos, en 1997—, 45 personas, 32 mujeres y 13 varones, fueron asesinadas en el municipio de Chenalhó, en la comunidad de Acteal, Chiapas. Cinco de las mujeres que murieron se encontraban en estado de gravidez. Nuevamente, una práctica discriminatoria (véase Millán, 2006) en un proceso que buscaba la visibilidad de las mujeres indígenas.

Años después, en compañía de la presidenta del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, la magistrada Mi-

reya Santos, y de la entonces magistrada Claudia Pastor Badilla, quien, en esos años, presidía la Sala Regional Xalapa, visitamos en forma oficial San Pablo Guelatao. Mayte Maldonado, mis hijas y un magistrado local también formaban parte del grupo. Mítico e histórico, intrigante y natural, recorrimos el lago en el que, según cuenta la leyenda, Benito Juárez pasó la noche en vela en unos lirios, así como la reconstruida casa del tío Bernardino. Más allá de lo bello y lo simbólico del lugar, el objetivo era dialogar con los líderes comunales, particularmente con Jaime Martínez, sociólogo y responsable de la radio comunitaria. El municipio era austero, pero no miserable. La presencia de un bosque, de agua en cantidades considerables y de un desarrollo educativo dan cuenta de la visión de los gobernantes de Oaxaca de que resultaba importante conservar y apoyar la tierra del Benemérito.

En ese contexto, el diálogo, rico en ideas y tradiciones, significados y explicaciones, alegraba a todos los presentes. Sin embargo, hubo un tema que motivó las discusiones: el voto de las mujeres. La posición de los visitantes, obviamente, era a favor de permitir el sufragio femenino en las decisiones de la asamblea. Los anfitriones reconocían el valor de las mujeres en la sociedad y argumentaban que estas votaban cuando el marido estaba en Estados Unidos como migrante o cuando eran jefas de familia. Incluso admitían que en ocasiones, por su prudencia e inteligencia, les gustaría que fuera la esposa y no el esposo quien participara en la asamblea, pero aseveraban que esa era la forma de organización comunal.

Por nuestra parte, magistradas y magistrados electorales argumentábamos a favor de la igualdad formal y sustancial, y del fortalecimiento de la calidad de la democracia con la presencia femenina en las elecciones. Resultó claro que no los convencimos ni ellos a nosotros. Los paradigmas eran diferentes, pero nadie puede negar que existe una fractura en la posición monolítica de los hombres.

Un caso, para concluir esta parte, relatado por Jorge Alberto González Galván (2001) da cuenta de cuando los sistemas normativos y los derechos de las mujeres entran en colisión o, como lo denominó el autor aludido, de cuando el delito no encuadra en la costumbre. Es un asunto de una niña de 10 años violada por el padrastro. El agresor fue detenido. La madre de la menor declaró que se debía liberar al violador porque era costumbre que los huicholes tuvieran varias mujeres. El abuelo materno manifestó que se debía liberar al agresor porque, de lo contrario, no había quien lo mantuviera a él y a la familia, además de repetir el argumento de la madre de la niña. El propio violador dijo que era la costumbre que pudiera tener varias mujeres y que cuando creciera su hijastra se iba a casar con ella. ¿Qué debió haber vivido la madre de la menor para pensar que aquello era normal? Claro que no puede alegarse un uso y costumbre que vulnere los derechos de las mujeres, pero lo cierto es que los casos, en la realidad, existen. Para nuestra vergüenza, González Galván (2001) pugna por estudiar los sistemas nor-

mativos indígenas y encontrar soluciones a este tipo de enfrentamientos normativos.

Baste una breve reflexión final. En las últimas fechas, las mujeres indígenas han encontrado un camino para defender sus derechos. Casos como el de Centolia Maldonado, activista mixteca del denominado Frente Indígena Oaxaqueño Binacional, o Eufrosina Cruz, exdiputada federal del PAN, son ejemplos de que la posición de las mujeres indígenas empieza a ser más activa.¹⁸ Pese a las dificultades, sin duda, ese es el camino.

¹⁸ Sobre el caso de Centolia Maldonado, véase el texto de Maite Azuela y Marta Lamas (2010).

LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL 2014: EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL Y SU INTERPRETACIÓN

La reforma político-electoral publicada el 10 de febrero de 2014 marca un parteaguas en el andamiaje jurídico mexicano, ya que el texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorpora por primera vez el principio de paridad al señalar que los partidos políticos deben establecer reglas para garantizar la igualdad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales. En ese orden de ideas, se trata de la materialización del principio de igualdad sustantiva, que lograron incorporar las integrantes de la LXI Legislatura en el Senado de la República a través de una reserva propuesta al pleno en el momento de la discusión del dictamen.

Antecedentes

El Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legisla-

tivos, Segunda, en Relación con las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Político-Electoral fue discutido en la sesión ordinaria del 3 de diciembre de 2013. Con esa reforma se transformó el Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral (INE) y se generaron nuevas disposiciones en materia político-electoral, que no abordaré por no ser el objeto de estudio. Basta decir que, entre estas, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) se convirtió en un órgano de relevancia constitucional dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR). Lo interesante es conocer el texto que se propuso al pleno por las comisiones dictaminadoras, el cual no contemplaba el principio de paridad y fue reservado por las senadoras Angélica de la Peña Gómez (PRD), Marcela Torres Peimbert (PAN) y Diva Hadamira Gastelum Bajo (PRI); estas tres congresistas se unieron para convencer al pleno y consensar la aprobación de la reserva propuesta para garantizar la paridad de género con respecto a los legisladores federales y locales.

*Tabla 12. Propuesta de Dictamen de las Comisiones
Unidas de Puntos Constitucionales*

El dictamen dice	Debe decir
<p>Artículo 41.</p> <p>...</p> <p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.</p>	<p>Artículo 41.</p> <p>...</p> <p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo,</p>

El dictamen dice	Debe decir
<p>Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.</p>	<p><i>así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.</i></p> <p>Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.</p>

Fuente: Senado de la República (2013). Cursivas mías.

En las intervenciones de quienes participaron en la discusión del Poder Legislativo a favor de la inclusión de la paridad de género como principio constitucional, se puede apreciar que el reconocimiento de un estado de desventaja histórico de las mujeres, la discriminación por razón del sexo en el ejercicio de sus derechos político-electorales y el incumplimiento reiterado (directo o indirecto) de las cuotas de género establecidas en la legislación electoral fueron los factores que impulsaron la propuesta de incluir este principio constitucional, a fin

de alcanzar la participación igualitaria de las mujeres en la política y en los cargos de elección popular.

El marco de protección y garantía de los derechos de las personas se fortaleció con la reforma a los artículos 1o. y 41 de la Carta Magna federal. Este nuevo modelo constitucional, a la luz de lo previsto en el artículo 4o., permite apreciar la existencia en el ámbito jurisdiccional de un componente necesario para impartir justicia con apego al principio de igualdad y no discriminación: la perspectiva de género, conforme con la cual quien juzga está obligado a tomar en consideración las barreras de contexto sociocultural que han enfrentado las mujeres en el ejercicio y goce de sus derechos, y a realizar un ejercicio de deconstrucción de la forma en que se ha interpretado y aplicado el derecho, a fin de proteger y garantizar la igualdad sustantiva entre todas las personas que integran la sociedad, con el objeto de combatir o revertir esas relaciones asimétricas de poder y los esquemas de desigualdad.

El artículo segundo transitorio de la reforma político-electoral establece:

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, **y en la fracción XXIX-U del artículo 73** de esta Constitución, a más tardar el **30 de abril de 2014**. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

- I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

...

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

...

- h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

...

III. La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

A pesar de que la SCJN se ha pronunciado por la validez y el mismo nivel jerárquico de los artículos transitorios de la Constitución, fue cuestionado enviar la disposición al artículo segundo transitorio:

No puedo dejar de expresar mi preocupación por una ausencia inexplicable en la reforma política que exhibe una inconsecuencia en el discurso político en torno de la igualdad sustantiva del hombre y la mujer, exhibe la falta de verdadera voluntad política en el modelo de concretar en los hechos la ausencia de una base constitucional en el artículo 41 que reconozca la igualdad y paridad de género en la postulación de candidatos al Senado, la Cámara de Diputados, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos en los municipios, y sólo colocarse una parte de esto en un transitorio para la Ley secundaria pone en riesgo la larga lucha de las mujeres en México por el reconocimiento de sus derechos y una efectiva democracia. (Corral, 2015)

El Poder Judicial de la Federación ha interpretado el artículo 41 constitucional a través de las salas regionales y la Sala Superior del TEPJF, con lo cual se ha fortalecido el sistema jurídico mediante acciones afirmativas a favor de las mujeres. La SCJN, ejerciendo su facultad de control de la Constitución abstracta, también ha interpretado el precepto constitucional que consagra la paridad de género, estableciendo que se trata de un principio mediador del sistema, no solo de una regla, por lo que debe ampliarse su aplicación, lo que ha servido de sustento para el reconocimiento de la postulación paritaria en ayuntamientos y delegaciones.

A continuación se presentan algunos casos relevantes en donde la interpretación de la Sala Superior y la conforme de la SCJN han traído aportaciones significativas para el camino que han recorrido las mujeres hacia la igualdad.

*Coalición “Todos Somos Coahuila”, SUP-REC-936/2014 y acumulados. La visión de la Sala Regional Monterrey y la interpretación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*¹⁹

Antecedentes

El 13 de julio de 2014, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila (IEPCC) emitió los acuerdos 56/2014 y 57/2014, mediante los cuales, entre otras cosas, realizó la asignación de nueve diputaciones correspondientes al principio de representación proporcional. Estos fueron impugnados, y el 18 de agosto de 2014 el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza dictó resolución en el sentido de confirmar los acuerdos. El tribunal mencionado declaró infundados los agravios expuestos respecto a la paridad de género en la integración del Congreso local al momento de asignar las curules de representación proporcional, pues el Consejo General del IEPCC carecía de atribuciones para realizar ajustes a las listas de postulantes a las diputaciones de representación proporcional presentadas por los partidos, dado que la ley no lo prevé y dicha paridad opera solo al momento de integración de listas y fórmulas de candidaturas.

¹⁹ Recurrentes: Coalición “Todos Somos Coahuila” y otros. Tercero interesado: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: sala regional correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León.

Ante tal resolución, el PAN interpuso un Juicio de Revisión Constitucional Electoral (JRC) y un JDC.

El 19 de septiembre de 2014, la sala regional correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, con sede en Monterrey, dictó sentencia sobre los juicios de Revisión Constitucional Electoral y para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SM-JRC-14/2014 y acumulados, relacionados a constancias de asignación expedidas a las y los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional al Congreso de Coahuila.

La sala regional revocó la resolución del tribunal local, confirmó el acuerdo del Consejo General del IEPCC, realizó la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y determinó la integración paritaria del Congreso local. El 22 y 23 de septiembre, la coalición y los partidos de la Revolución Coahuilense (PRC), Campesino Popular (PCP), Verde Ecologista de México, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Unidad Democrática de Coahuila (PUDC), así como diversos ciudadanos, interpusieron recursos de reconsideración y JDC contra una sentencia de la sala regional en donde se analizaron preceptos constitucionales y se modificó el orden de prelación de las listas de representación proporcional registradas por los partidos políticos, al aplicar una acción afirmativa a favor de las mujeres.

En Coahuila de Zaragoza, el resultado de la elección por mayoría relativa permitió que ocho hombres

y ocho mujeres resultaran electos como diputados y diputadas para integrar el órgano legislativo, en virtud de que obtuvieron el triunfo las y los postulantes registrados por la Coalición “Todos Somos Coahuila” o las candidaturas comunes inscritas por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Socialdemócrata de Coahuila (PSD), Primero Coahuila (PPC), Joven (PJ), de la Revolución Coahuilense y Campesino Popular, a los cuales se les exige que 50 % de los aspirantes sean del mismo género.

Los partidos registraron su lista de candidaturas por el principio de representación proporcional alternando los géneros masculino y femenino. Con excepción del Partido Socialdemócrata de Coahuila, todos inscribieron en primer lugar de la lista de candidatos a un hombre.

En la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, se excluyó al PRI, debido a que obtuvo las 16 curules por el principio de mayoría relativa. Aun así, hubo más partidos con derecho a la asignación que curules por repartir.

De las nueve curules disponibles, la sala regional asignó cuatro al PAN, a efecto de que la subrepresentación de dicho partido se ajustara al límite previsto en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución federal, determinación que fue confirmada por la Sala Superior.

La sala regional procedió a la asignación de las cinco restantes diputaciones entre los partidos políticos que, según esta, habían obtenido los porcentajes mayores de la votación exigida.

Conforme a la lista registrada por dichos partidos, cuatro de esas diputaciones correspondían al género masculino y una al femenino, en virtud de que el Partido Socialdemócrata de Coahuila había sido el único que registró a una mujer en la primera posición de la lista. En ese contexto, la integración de las curules por el principio de representación proporcional habría sido con seis hombres y tres mujeres.

Con la finalidad de dar un efecto útil al principio de equidad de género y hacer valer el derecho de las mujeres de acceder y desempeñar los cargos de elección popular en condiciones de igualdad real, la sala regional determinó que, para sobrepasar el techo que impedía a las candidatas el acceso a una diputación por el principio de representación proporcional (en virtud de que el histórico de registro de listas por este principio evidenciaba que, por regla general, los partidos ubicaban en primer lugar a hombres, como sucedía en el caso), se debían aplicar los principios de equidad y paridad de género para determinar la integración del Congreso local.

Por lo tanto, para asignar las cuatro curules correspondientes al PAN, la sala regional ajustó la prelación de candidaturas presentada originalmente por el partido. La primera curul se la asignó al segundo lugar de la lista (mujer), la segunda al primer lugar de la lista (hombre), la tercera al cuarto lugar de la lista (mujer) y la última al tercer lugar de la lista (hombre).

Posteriormente, continuó con la distribución de diputaciones entre los restantes partidos políticos, para lo cual repartió de manera alternada las cinco curules. Debido al ajuste realizado por la sala regional, la designación de las cuatro correspondientes al PAN concluyó con una persona del género masculino; la quinta diputación se le asignó a la candidata registrada en segundo lugar de la lista del PUDC; la sexta, al candidato postulado en el primer lugar de la lista por el PPC; la séptima, a la postulante registrada en el segundo lugar de la lista del PVEM; la octava, al candidato inscrito en el primer lugar de la lista de NA, y la novena, a la candidata registrada en primer lugar de la lista del Partido Socialdemócrata de Coahuila.

La sala responsable razonó que, si bien el ajuste en la prelación de las listas registradas por los partidos políticos para la asignación de las candidaturas constituía una afectación al derecho de autoorganización de los mismos, esta se daba en un margen de objetividad y en grado mínimo, dado que el citado derecho se encontraba sujeto a la observancia del principio de igualdad.

Los candidatos y los partidos recurrentes expusieron diversos razonamientos tendentes a evidenciar la indebida interpretación de la sala regional respecto a la implementación de la acción afirmativa por razón de género en la integración del Congreso. Las bases argumentativas sobre las cuales descansaban sus agravios eran las siguientes:

- Incompetencia de la sala regional. Esta, en opinión de los recurrentes, no era competente para determinar la implementación de una acción afirmativa en la integración del Congreso local; esa facultad solo le correspondía al Poder Legislativo del estado, el cual dispuso dicha acción únicamente para la postulación de candidaturas.
- Indebida interpretación. Los partidos que impugnaron la integración del Congreso consideraban que era innecesario emplear el criterio teleológico, pues la interpretación gramatical y sistemática era suficiente para aplicar la paridad de género prevista.
- Alcance de las acciones afirmativas. El efecto útil de la acción afirmativa se encuentra en la obligación de los partidos políticos de postular 50 % de candidaturas del mismo género, lo cual genera la posibilidad de que las mujeres participen en igualdad de condiciones para ser electas como representantes populares.
- En opinión de los recurrentes, la interpretación de la sala regional restringía, sin fundamento alguno, el derecho de los candidatos de ser electos en el orden de prelación definido por cada partido, ya que en la normativa de Coahuila no existe disposición que discrimine a las mujeres ni que les imposibilite ejercer los cargos públicos, sino que la legislación local

les garantiza el derecho a ser votadas en condiciones de paridad, ya que obliga a los partidos a postular 50 % de candidaturas de cada género, con lo cual cesan las condiciones de desigualdad en el acceso a un cargo de elección popular.

- Quienes impugnaban la sentencia de la sala regional consideraban que la resolución trastocaba los fines y la naturaleza de la representación proporcional, así como los principios de certeza, legalidad, seguridad jurídica, autenticidad, equidad y objetividad, entre otras causas, porque el legislador coahuilense estableció el sistema de listas cerradas a través del cual, en la misma boleta, el elector vota por la persona que haya sido inscrita en la candidatura de mayoría relativa y por los integrantes de la lista registrada por el partido político en el orden de prelación definido por el mismo en ejercicio de su derecho de autoorganización.
- El orden de prelación de las listas es inmodificable, intransferible e irrenunciable porque se relaciona con el derecho de autoorganización de los partidos políticos; el derecho de voto de los ciudadanos, quienes al momento de emitir su sufragio tienen la certeza de que en ese orden se integrarán al órgano legislativo quienes ocupan las candidaturas; el derecho a ser votado de quienes integran la lista, porque la

prelación tiene su origen en un procedimiento interno democrático (abierto a la militancia o a una asamblea partidista), y la expectativa de derecho de quien ocupa el primer lugar, pues, al no haber sido impugnado el orden de la lista, la materialización del derecho a ser sufragado depende exclusivamente de los resultados de la votación que obtenga el partido.

- Límites a la medida afirmativa. El acceso a los cargos no puede ser reflejo de una condición de género, sino de la voluntad popular. La medida afirmativa prevista para la postulación de candidaturas no está condicionada por el resultado de las elecciones, pues este solo determina el número de curules que corresponden a cada partido y no la repartición de las mismas, para lo cual se debe seguir la prelación de la lista registrada por cada partido porque ese orden está amparado por el derecho de autoorganización, máxime que la sala regional omitió justificar por qué se debía iniciar con el género femenino al distribuir las curules por el principio de representación proporcional.

Son dos los problemas centrales que la Sala Superior analizó: el primero consistió en determinar si era válido definir la integración del Congreso local aplicando la perspectiva de género utilizada por la sala regional como herramienta para alcanzar el prin-

cipio de igualdad sustantiva en el acceso a los cargos de elección popular, o bien, si dicha integración se debía llevar a cabo al margen de tal enfoque, tomando en consideración únicamente las disposiciones definidas en el sistema electoral del estado para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

El segundo radicó en establecer si la sala regional actuó conforme a derecho cuando definió el género que correspondía a cada diputación por el principio de representación proporcional, modificando el orden de prelación de las listas registradas por los partidos políticos.

La Sala Superior siguió la metodología recomendada por el Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para Mejorar el Acceso a la Justicia de Personas con Discapacidad, Migrantes, Niñas, Niños, Adolescentes, Comunidades y Pueblos Indígenas, así como el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la propia SCJN.

Para dar solución a dichas cuestiones, revisó los hechos que dieron origen a la controversia, definió el contexto en que tales acciones se desarrollaron y las condiciones específicas de las personas involucradas en el conflicto, a partir de la categoría de género.

De conformidad con los hechos y el contexto, la Sala Superior advirtió que la problemática planteada involucraba a las mujeres, quienes pertenecen a un grupo situado históricamente en condición de desventaja frente al colectivo masculino, debido a la relación asimétrica

de poder existente a partir de los roles y los estereotipos socioculturales que se han establecido para los géneros.

También apreció que, a partir del reconocimiento de esa relación asimétrica, se han establecido medidas jurídicas tendentes a disminuir la brecha de desigualdad en el ejercicio de los derechos político-electorales, específicamente en cuanto al acceso a las diputaciones, mediante la exigencia a los partidos de impulsar la representación equilibrada de los sexos y el establecimiento de cuotas para lograr la igualdad de géneros en la representación política.

En ese orden de ideas, la Sala Superior ha considerado que las acciones afirmativas (generalmente instrumentadas en la modalidad de cuotas de género) son válidas y razonables, en virtud de que constituyen un mecanismo que protege la igualdad de oportunidades y la equidad de género, porque al tomar en consideración aspectos como el sexo de las personas buscan la paridad.

La Sala Superior, conforme con el bloque de constitucionalidad vigente, determinó que es válido y necesario el establecimiento y la implementación de acciones afirmativas en favor de las mujeres, que sirvan de base para fomentar su participación en la vida política de la nación y para hacer realidad su acceso a los cargos de elección popular, siempre y cuando se trate de medidas objetivas y razonables.

Por lo dicho, estipuló que la sala regional actuó conforme a derecho al aplicar la perspectiva de género para la asignación de candidaturas por el principio

de representación proporcional y al determinar que la cuota de género debía trascender a la integración del Congreso local para hacer efectivos los principios y la medida afirmativa por razón de género establecidos en el Código electoral local; sin embargo, consideró que la sala responsable se extralimitó al momento de aplicar la citada medida afirmativa porque, al determinar el género que correspondía a cada candidatura de representación proporcional, omitió armonizar de manera correcta el derecho de autoorganización de los partidos políticos.

Creo, en comentario a lo señalado por la Sala, que es posible sostener que la interpretación pro persona se torna en guía de la exégesis jurídica, que a su vez debe regir desde un primer momento toda lectura que involucre disposiciones sobre derechos humanos. De esa suerte, dicha interpretación requiere de la armonización de la norma a fin de que se dirija, en todo tiempo, a favorecer a las personas con la protección más amplia, lo que a su vez conlleva a extender los alcances de sus derechos al máximo y reducir sus limitaciones al mínimo.

En esa misma dirección, de acuerdo con el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, publicado por la SCJN (2013): “la perspectiva de género provee herramientas a la teoría del derecho para entablar un diálogo que considere seriamente las transformaciones sociales que se han suscitado durante las últimas décadas y para promover una igualdad sustantiva entre todos los ciudadanos” (p. 81).

Por lo anterior, la forma de entender el principio de paridad debe atender a la interpretación teleológica. El poder revisor de la Constitución estableció expresamente el principio de paridad de género para la conformación de las candidaturas federales y locales como medida específica para lograr la participación política de las mujeres en el ejercicio de los cargos de elección popular.

Es así como la paridad de género se encuentra orientada a restablecer la igualdad material o sustantiva entre los sexos en el ejercicio de los derechos político-electorales, para lo cual, a través del establecimiento de políticas de cuotas o paridad, se busca que las mujeres, quienes históricamente se encuentran situadas en desventaja, estén en condiciones de competir y acceder a los cargos de elección popular.

Por ello, la lectura armónica del artículo 41 constitucional conforme al principio de igualdad material o sustantiva justifica desde la óptica de la Corte, opinión que comparto, la aplicación de la perspectiva de género utilizada por la sala regional al resolver el caso, así como la efectividad que dicha sala concedió a los principios de igualdad y paridad entre los géneros y a la acción afirmativa (50 % de candidaturas del mismo sexo) prevista en el Código local para la postulación de candidaturas, porque con dicha interpretación se logra compensar la situación de desventaja en el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Ahora bien, en el recurso de reconsideración se determinó, contrario a lo que decían los demandantes, que el criterio sustentado en la Tesis IX/2014, “CUOTA DE GÉNERO. DEBE TRASCENDER A LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”, sí resultaba aplicable porque contenía la misma razón de decisión, en el sentido de que la interpretación armónica y pro persona de las disposiciones legales que prevén acciones afirmativas para la postulación de mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular, en relación con los principios de igualdad sustantiva, paridad de género y alternancia en la conformación de las listas de aspirantes a diputados por el principio de representación proporcional, debe surtir efectos al momento de definir la integración del órgano legislativo para alcanzar el fin perseguido de tales medidas, esto es, para revertir la desigualdad que históricamente han enfrentado las mujeres en el acceso a los cargos de elección popular, con independencia de la diferencia que pudo existir en las razones de hecho que sustentaron la pretensión formulada en el recurso donde se sostuvo dicho criterio.

La Sala Superior del TEPJF determinó que la sala regional sí era competente para aplicar una medida afirmativa; el mandato contenido en el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades el deber de preferir la interpretación que favorezca y prote-

ja los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

Por tanto, este mandato faculta a la sala regional, como órgano jurisdiccional, para que, ante la existencia de varias posibilidades de solución de un conflicto, opte por aquella que protege en términos más amplios los derechos humanos, como en el caso sucedió, porque la interpretación de las disposiciones legales con enfoque de género propicia que las mujeres alcancen un nivel de participación más alto en la integración del Congreso, con lo cual se combaten los esquemas de desigualdad que han persistido en la composición de dicho órgano y se hacen efectivos el derecho de igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos de elección popular y la no discriminación.

Este estudio de caso permite demostrarle al lector que las acciones afirmativas deben delimitarse a través de un rango de razonabilidad en el sentido de que son temporales, dado que su aplicación se encuentra condicionada, precisamente, a lograr los resultados deseados y a que los mismos se mantengan en un tiempo prudente.

Es proporcional porque el resultado de representación de las mujeres alcanzado con la aplicación de la medida afirmativa en la integración del Congreso compensa la histórica subrepresentación de las féminas en dicho órgano y logra el equilibrio en la participación de los géneros.

Sin embargo, la Sala Superior consideró sustancialmente fundado el agravio donde los recurrentes

sostenían que la sala responsable afectó el derecho de autoorganización de los partidos y el derecho de ser votadas de las personas inscritas en el primer lugar de la lista de diputaciones por el principio de representación proporcional, en relación con el derecho de sufragar de la ciudadanía.

Lo anterior porque, al determinar el género que debía ocupar cada una de las candidaturas por el principio de representación proporcional, la sala responsable omitió armonizar de manera correcta los principios, las reglas y los derechos que sustentaban la implementación de la medida afirmativa en la asignación de diputaciones por el principio aludido con el derecho de autoorganización de los partidos políticos y con las implicaciones que tenía la lista previamente aprobada en relación con el sufragio de la ciudadanía.

En el tema de análisis, uno de los deberes impuestos a los partidos políticos consiste en buscar la participación efectiva de ambos sexos en la integración de sus órganos internos y en la postulación de candidaturas, exigiéndoles, además, adoptar criterios objetivos para garantizar la paridad de géneros y asegurar condiciones de igualdad entre ellos.

La Sala Superior del TEPJF determinó que el derecho de autoorganización de los partidos políticos se instituye como un eje rector dentro de su propia organización, conforme con el cual estos tienen libertad para determinar, entre otras cosas, el procedimiento de selección de ciudadanos para la integración de fórmulas

o listas de candidaturas, respetando los derechos de las personas y los principios del Estado democrático.

Por el contrario, por mi parte considero que la paridad de género se erige como un principio constitucional transversal tendente a alcanzar la participación igualitaria de las mujeres en la política y en los cargos de elección popular. Su observancia no solo es un deber de las autoridades, sino también de los partidos políticos, los cuales se encuentran obligados a garantizar esa paridad y a asegurar condiciones de igualdad entre los sexos.

En ese orden de ideas, el poder revisor de la Constitución consideró que el ajuste en el orden de prelación de quienes integraban la lista de candidaturas por el principio de representación proporcional, por sí mismo, resultaba violatorio del derecho de autoorganización de los partidos políticos, porque, cuando ese ajuste se realiza con la finalidad de hacer efectivos los principios de igualdad sustantiva y paridad de género, encuentra su justificación en la necesidad actual de impulsar la participación de las mujeres y derribar las barreras contextuales que históricamente les han impedido acceder a los cargos de elección popular.

Para la Sala Superior, la sala responsable no armonizó la acción afirmativa tomada con el principio de autoorganización de los partidos políticos, lo cual le impidió realizar el ejercicio interpretativo para conciliar los principios de igualdad sustantiva y paridad de género con el derecho de autoorganización, pues no bastaba con afirmar que se reducía al mínimo la inci-

dencia en el derecho aludido, sino que era necesario llevar a cabo el ejercicio de ponderación para verificar si tal afirmación correspondía con la realidad.

En el caso impugnado por la Coalición “Todos Somos Coahuila”, la Sala Superior consideró que no existía la necesidad de modificar el orden de prelación de la lista propuesto por los partidos políticos desde la asignación de la primera diputación al PAN, dado que, conforme con lo determinado por la propia sala regional, a dicho partido le correspondían cuatro de las nueve diputaciones de representación proporcional.

Por tanto, señaló la Sala Superior, se debieron asignar las candidaturas en el orden de prelación presentado por el partido, ya que, en cumplimiento a las reglas y los principios previstos en el Código electoral local para la integración de dichas listas, el partido postuló de manera alternada a un hombre y una mujer, por lo que, al ser par el número de curules que le correspondían, se garantizaba que dos mujeres accedieran al cargo de elección popular; sin embargo, la sala regional inició la repartición de curules con el segundo lugar de la lista (fémica), lo cual provocó la modificación en el orden de prelación de la mayoría de las listas postuladas por los otros partidos, pues la sala siguió otorgando las curules de representación proporcional alternado los géneros, a efecto de garantizar la asignación de una diputación a la única mujer que había sido registrada en el primer lugar de la lista.

La Sala Superior señaló que con esta manera de proceder la sala responsable incidió en mayor grado en

el derecho de autoorganización de los partidos, dado que modificó el orden de prelación de las listas de casi todos los institutos políticos con derecho a la asignación sin justificar adecuadamente la proporcionalidad ni la objetividad de la medida, sobre todo porque, conforme con el contexto del caso, la paridad de género podía garantizarse si desde el principio se establecía el número de mujeres que se requerían para lograr la integración paritaria del Congreso local, pues este dato hubiera proporcionado los elementos que justificaran, en su caso, la modificación en el orden de prelación de las listas presentadas por los partidos políticos para alcanzar el equilibrio en la representación de hombres y mujeres en la Legislatura estatal, en armonía con el derecho de autoorganización, en relación con la proporcionalidad y la objetividad que se exige en la implementación de las medidas afirmativas.

Caso “Chiapas”, SUP-REC 294/2015. Las visiones de la Sala Regional Xalapa y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁰

Antecedentes

El 7 de octubre de 2014 inició el proceso electoral en Chiapas para la renovación de diputaciones, 24 por el

²⁰ Recurrente: Movimiento Ciudadano (MC). Autoridad responsable: sala regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal en Xalapa, Veracruz.

principio de mayoría relativa y 17 por el principio de representación proporcional, y miembros de los 122 ayuntamientos.

El 15 de junio de 2015, el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC) aprobó las solicitudes de registro de candidaturas a diputaciones al Congreso del estado por los principios de mayoría relativa, representación proporcional y diputaciones migrantes, así como a miembros de los ayuntamientos de la entidad, mediante el Acuerdo IEPC/CG/A-071/2015.

A juicio del PAN, el acuerdo mencionado violaba la paridad de género contemplada en el artículo 41 de la Constitución federal, por lo que el 18 de julio de 2015 promovió Juicio de Revisión Constitucional Electoral (SX-JRC-114/2015), mismo que fue conocido y resuelto por la sala regional del TEPJF con sede en Xalapa, Veracruz.

La Sala Regional Xalapa resolvió en esencia:

PRIMERO. Se declara **improcedente** la pretensión del PAN de que se revoque el acuerdo **IEPC/CG/A-071/2015**, mediante el cual el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas aprobó, entre otras, las solicitudes de registro de candidatos a los cargos de Diputados al Congreso del Estado por el principio de mayoría relativa, así como miembros de los Ayuntamientos de la Entidad.

SEGUNDO. El Consejo General del Instituto de Eleccio-

nes y Participación Ciudadana de Chiapas deberá expedir los lineamientos o disposiciones generales necesarias que garanticen el registro de candidatos de manera paritaria.

Posteriormente, el 5 de julio de 2015 el partido Movimiento Ciudadano promovió un recurso de reconsideración contra la resolución emitida por la sala regional del TEPJF.

Para el partido aludido, la resolución impugnada realizaba un incorrecto control de constitucionalidad y convencionalidad, y afirmaba que no se tutelaron en los términos ordenados por la ley fundamental y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano los derechos humanos a la igualdad entre mujeres y hombres, y a la no discriminación.

El partido recurrente siguió una misma línea argumentativa: pese a que la Sala Regional Xalapa reconoció la aplicabilidad del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas y su vigencia en las elecciones locales del Congreso del estado de Chiapas y los ayuntamientos de esa entidad, el TEPJF se abstuvo de aplicar las disposiciones constitucionales y legales respectivas, convalidando con ello una violación al marco normativo que regula el principio constitucional.

El recurrente sostenía que el inicio de las campañas electorales no se traducía en un obstáculo para emitir una sentencia que resolviera el fondo de la disputa, y controvertía la amonestación ordenada por la Sala Regional Xalapa.

En la sentencia analizada, la Sala Superior señaló que los derechos fundamentales son de rango constitucional y, al ser parte del bloque de constitucionalidad, incluyendo a los catalogados como político-electorales, su interpretación y su aplicación son consideradas ineludibles.

Por ser las acciones afirmativas nuestro objeto de estudio, considero relevante destacar que se indicaron como precedentes de doctrina jurisprudencial para argumentar la obligación de los partidos políticos de respetar la paridad de género en su dimensión horizontal en la nominación de candidaturas en las presidencias municipales de ayuntamientos los expedientes SUP-REC-46/2015, sobre la elección local en Morelos; SUP-REC-85/2015, acerca de los comicios locales en Nuevo León; SUP-REC 90/2015, respecto a la elección local en Sonora, y SUP-REC 97/2015, sobre los comicios locales en el Estado de México.

Uno de los principales elementos argumentativos de la sentencia del caso analizado fue la jurisprudencia 6/2015, cuyo rubro es “PARIDAD DE GÉNERO, DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES”, ya que el ejercicio interpretativo que realizó la Corte en los asuntos anteriormente citados precisó los alcances de la equidad de género en el ámbito municipal, aspecto sobre el cual la Sala Superior concluyó que la paridad en el rubro goza de una dimensión vertical y otra horizontal.

La ponderación realizada entre los derechos humanos tutelados por el principio constitucional de paridad de género, por un lado, y los derechos de las personas registradas como candidatas, el principio de autoorganización de los partidos políticos y la certeza del electorado, por otro, se inclinó a favor de declarar inatendibles los argumentos sobre violaciones al principio de paridad de género, porque el contenido del marco normativo que determinaba las obligaciones de los partidos políticos se precisó una vez registradas las candidaturas.

La Sala Superior del TEPJF resolvió modificar la sentencia impugnada, para los siguientes efectos:

Revocar el acuerdo IEPC/CG/A-071/2015, mediante el cual el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas aprobó, entre otras, las solicitudes de registro de candidaturas de diputaciones al Congreso del estado por el principio de mayoría relativa, representación proporcional, diputados migrantes, así como miembros de los Ayuntamientos de la entidad ... [Se deberán] ajustar las listas de candidatos y candidatas conforme al principio de paridad.

...

1. Paridad en la postulación de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, en el entendido de que cuando la propietaria sea mujer la suplente también lo será, *y cuando el número de candidaturas sea impar, la mayoría deberá corresponder al género femenino.*

...

2. La postulación de fórmulas de candidatas a diputaciones por el principio de mayoría relativa no se realizará conforme a criterios que tengan como resultado que a alguno de los sexos le sean asignados exclusivamente distritos en los cuales el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.
...
3. La lista de candidaturas a las diputaciones por el principio de representación proporcional se integrará por segmentos de dos candidaturas, una para cada género. En general, el orden de prelación será de los nones para el sexo femenino y los pares para el masculino.
...
4. Paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos, en el entendido de que cuando la propietaria sea mujer la suplente también lo será, y cuando el número de candidaturas sea impar, la mayoría deberá corresponder al género femenino.
...
5. La mitad de las candidaturas a las presidencias municipales deberá recaer en mujeres, conforme al principio de paridad horizontal. (*Cursivas mías*)

Además, se da vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para los siguientes efectos:

analice la conducta de los miembros del Consejo General del Instituto Electoral que convalidaron los registros de candidaturas pese a que resultaba evidente que no cumplían con los estándares constitucionales y legales de paridad de género ... [Se inicie el procedimiento adminis-

trativo, se rinda] un informe cada dos meses hasta que se concluyan las investigaciones y, en su caso, se impongan las sanciones correspondientes, tras lo cual deberá enviar un informe final.

Creo que se trata de una sentencia muy importante de la Sala Superior, que eliminó un acto arbitrario francamente misógino que impedía el desarrollo de las mujeres.

Acción de Inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014

Antecedentes

El 30 de marzo de 2015 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. Fueron siete acciones de inconstitucionalidad interpuestas en contra del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (Cipedf), que fueron acumuladas por la SCJN, de las cuales dos se referían a la paridad de género con relación a los legisladores de representación proporcional.

a) Acción de Inconstitucionalidad 67/2014, interpuesta por el PVEM. Norma impugnada: artículo 292, fracción II

El promovente argumentaba que el artículo 292, fracción II, del Código electoral del Distrito Federal trasgre-

día a los artículos 1o. y 133 constitucionales porque, para otorgar diputaciones por la lista “b”, se hacía prevalecer la equidad de género por encima de la libre expresión de la voluntad de los electores, principio reconocido en el artículo 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dando lugar a que, en los hechos, se generara una discriminación por sexo, independientemente de si el perjudicado era hombre o mujer.

Otro de los argumentos del demandante era que el legislador local no podía trascender lo que le imponía la Constitución general o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; señalaba la tesis aislada de la primera sala, de rubro “LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL”. Los congresistas deben respetar la voluntad popular por encima de los criterios legislativos locales.

El PVEM consideraba que el artículo impugnado vulneraba al artículo 35, fracción II, de la Constitución general, que señala que los candidatos tienen derecho a ser votados.

El promovente seguía indicando:

De acuerdo con el propio precepto, la Lista B atiende a candidatos que no obtuvieron el triunfo pero que compitieron en un sistema de mayoría relativa, por lo que no debe calificarse tal lista como propia del sistema de representación proporcional dado que los votantes emiten su

voto en un sistema de mayoría relativa. Tampoco debe considerarse dicha lista como de representación proporcional tan sólo por encontrarse en un título referente a ésta.

El partido aludido señalaba que la norma impugnada vulneraba la igualdad entre hombre y mujer prevista por el artículo 4o. constitucional, pues establecía una acción afirmativa que producía una discriminación positiva, con lo que generaba una mayor disparidad que la que pretendía eliminar.

b) Acción de Inconstitucionalidad 69/2014,
interpuesta por el PT. Norma impugnada:
artículo 292, fracción II

El promovente impugnaba el artículo 292, fracción II, del Código electoral del Distrito Federal, ya que desde su perspectiva vulneraba el sufragio activo y provocaba una distribución inequitativa de los escaños por el principio de representación proporcional.

El PT consideraba que existía una interpretación excesiva del artículo 41 constitucional, que establece la obligación de promover la paridad de género en las candidaturas a cargos de legisladores federales y locales, pues dicha regla es para conformar las candidaturas, lo que tiene lugar antes del inicio de las campañas electorales, lo cual se encuentra regulado en el artículo 297 del Código electoral local.

En ese sentido, de acuerdo con el promovente, la regla era un exceso que sobrerrepresentaba a algún género, cuando el objetivo de la lista “b”, para efectos de la aplicación de la fórmula de representación proporcional, era que los partidos políticos y sus candidatos que no obtuvieron el triunfo pero que fueron altamente competitivos pudieran participar en la asignación de diputaciones por el principio aludido.

Continuaba el demandante, la finalidad de la lista “b”, a diferencia de la “a”, era que llegaran a ella solo quienes hubieran obtenido un buen resultado electoral, con independencia de si eran hombres o mujeres. La funcionalidad de la norma era reconocer los resultados electorales, la pluralidad política e incorporar a la Asamblea a candidatos que tuvieran un sustento popular importante, no garantizar la paridad de género. De esta manera, la norma impugnada no respetaba la voluntad de los electores ni el derecho del candidato a ser votado, por lo que resultaba contraria al artículo 35, fracción I, de la Constitución, así como al 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Seguía señalando el promovente que se consideraba que la constitución de la lista definitiva de candidatos a diputados locales de representación proporcional que registraron los partidos políticos en los comicios en el Distrito Federal no garantizaba la paridad de género, pues la prelación que se estableció en cualquiera de las posibilidades de integración de esa

lista no aseguraba el acceso igualitario a ambos géneros a ser sujetos de asignación como diputados electos por el principio aludido. Así, la integración de la lista “b” vulneraba la voluntad popular y se constituía sobre bases contradictorias en contravención a los principios constitucionales de certeza, objetividad y legalidad, y al derecho de los ciudadanos de acceso al cargo público, reconocidos en los artículos 1o.; 9o.; 35, fracciones I, II y III, y 41 constitucionales.

Respecto al Cipedf, para el PT, este preveía un sistema de integración de la lista de representación proporcional en candidaturas a legisladores locales que no garantizaba materialmente la paridad de género.

En opinión del partido, de los preceptos impugnados se advertía que el sistema de integración de la lista definitiva de candidatos a diputados locales de representación proporcional que debería registrar cada partido político derivaba de la composición a través de intercalar dos listas preliminares, denominadas “a” y “b”, con un sistema de integración diverso y de naturaleza distinta.

En lo relativo a la lista “a”, el artículo impugnado, 292, fracción I, prevé que esta es una relación de 13 fórmulas de candidatos a diputados, inscritos en orden de prelación alternando fórmulas de hombre y mujer de manera sucesiva; esta es registrada por los partidos políticos desde el periodo de inscripción de candidatos. La lista “b” posee una naturaleza diferente; de acuerdo con el artículo 292, fracción II, del Código electoral lo-

cal, tiene una relación de 13 fórmulas de candidatos a diputados que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en el que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación efectiva, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección.

Posteriormente, con la supuesta finalidad de garantizar la paridad de género, dicho precepto determina que el primer lugar de la lista “b” se definirá con base en la fórmula con mayor porcentaje, en tanto que el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, y luego se irán intercalando hasta concluir la integración de la lista.

Finalmente, la lista definitiva completa resulta de otra operación, que consiste en intercalar las fórmulas de candidatos de las listas “a” y “b”, iniciando con los contendientes de la primera. Esta regla no fue materia de la reforma.

El promovente de la acción de inconstitucionalidad consideraba que la integración de la lista plurinomial padecía de dos graves defectos que vulneraban principios constitucionales:

1. **La integración de la lista definitiva de candidatos a diputados locales de representación proporcional luego de intercalar las listas “a” y “b”.** De tales posibilidades resulta que el co-

mún denominador al momento de intercalar las listas da como resultado que en su totalidad estén integradas por segmentos de candidatos de un mismo género intercalados con segmentos de dos candidatos del otro sexo, hasta su conclusión. Esto sucede cuando las listas “a” y “b” están encabezadas por postulantes de igual género, es decir, en la primera y en la cuarta posibilidad. Sin embargo, esta cuestión se repite casi en su totalidad en la segunda y tercera posibilidad, salvo porque en ambas el primer segmento es de una sola fórmula, seguido por otros de dos candidatos del género opuesto intercalados con segmentos de dos candidatos del sexo que encabeza la lista, y así sucesivamente hasta la conclusión.

De ello se aprecia que ninguna de las cuatro posibilidades garantiza la paridad de género pretendida, pues, aunque al final se advierte que la lista siempre estaría integrada por 13 candidatos de cada sexo, es inconcuso que para cumplir con el mandamiento constitucional de paridad de género no es suficiente que exista igual cantidad de integrantes de ambos sexos, sino que además deben estar intercalados de tal forma que tengan las mismas condiciones de ser sujetos de asignación como diputados electos por el principio de representación proporcional, lo cual solo podría ocu-

rrir si en la lista definitiva se alternaran una a una las fórmulas de distinto género.

Se solicitó al pleno de la SCJN que ordenara a la Asamblea Legislativa que atendiera a lo previsto no solo en la Constitución sino también en los artículos 232, numeral 3, y 234, numeral 1, de la Legipe, o bien, determinar que las bases previstas en estos artículos fueran las aplicables para integrar la totalidad de la lista definitiva de diputados plurinominales que los partidos políticos postulen para candidatos a integrar el órgano legislativo local.

2. **La integración de la lista “b” viola la voluntad popular y se constituye sobre bases contradictorias que vulneran los principios de certeza y legalidad.** La composición de la lista aludida establecida en el artículo 292, fracción II, va por encima de la voluntad popular, pues queda conformada luego de que se lleva a cabo la elección por voto libre, secreto y directo, y de que esta es declarada válida en cada distrito electoral uninominal.

Si para integrar dicha lista se deben intercalar fórmulas de distinto género tomando los porcentajes de cada sexo de mayor a menor para establecer el orden de prelación, resulta entonces que, salvo por la fórmula que encabeza la lista “b”, los demás candidatos no deben tener su lugar en la lista aludida única-

mente por el porcentaje obtenido en las urnas de entre los candidatos perdedores, sino que por virtud del género todos los postulantes de esa lista podrán quedar más arriba o más abajo del lugar que les correspondería si solo se tomara en cuenta el porcentaje de la votación que consiguieron en cada distrito.

Aunada a esta grave violación a la voluntad popular, resulta incongruente que se premie al porcentaje más alto de todos los candidatos perdedores para encabezar la lista y después, desde el número dos en adelante, esté el determinado por el género y en segundo lugar por el porcentaje de votación, lo que genera disparidades entre porcentajes que no corresponden con el lugar que les pertenece en la lista “b”. Además, dicho precepto parte de bases inciertas, es decir, de la falsa premisa de que siempre van a existir candidatos perdedores de ambos géneros en número suficiente para luego integrar la lista “b” con base en el procedimiento descrito.

Por último, el partido político promoven- te solicitaba que se realizara una interpretación conforme, a efecto de que las normas se interpretaran en el sentido de que las limitaciones y las prohibiciones no significaran menoscabo alguno a la libertad, la pluralidad y la democracia.

Es importante destacar que tanto el jefe de Gobierno como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al momento de rendir sus informes, hicieron alusión al bloque de constitucionalidad que existe en materia electoral y defendieron las normas impugnadas. Desde su punto de vista, el principio de igualdad no significa que todos los sujetos de la norma se encuentren en condiciones de absoluta paridad en cualquier circunstancia, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio desigual o injustificado. El constituyente garantiza a ambos géneros el derecho para solicitar el registro de candidatos de elección popular, de ahí que, en opinión de las autoridades mencionadas, las reglas para integrar la lista “b” no generan una discriminación por razón de género, sino que garantizan equidad en la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para la Sala Superior del TEPJF, el artículo 292, fracción II, de la norma impugnada no resulta inconstitucional. Argumentó en su opinión a favor de las acciones afirmativas, entendiendo estas como a través de las cuales se establece una preferencia o distinción a favor de un grupo que se encuentra en un contexto de desventaja en el ejercicio de sus derechos, con el objetivo de revertir y compensar esa situación para alcanzar una igualdad sustancial.

A través del considerando décimo segundo, la SCJN, haciendo uso de su facultad de control de la Constitución, resolvió lo que se describe adelante.

Después de analizar el marco jurídico-electoral, consideró que para las entidades federativas no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; únicamente se da una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de género en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los órganos de representación y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas.

De acuerdo con lo anterior, las entidades de manera residual tienen libertad para establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, sin que haya una obligación de uniformidad, siempre y cuando cumplan con el principio de paridad.

En estas condiciones, el Distrito Federal tiene competencia para regular en materia de equidad de género, sin obligación de legislar en los mismos términos de las normas aplicables para las elecciones federales, por lo que resulta infundado el argumento consistente en que la Asamblea Legislativa se encontraba obligada a aplicar las bases previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La SCJN analizó sustantivamente las disposiciones impugnadas y determinó el alcance del principio de paridad contenido en la norma fundamental.

El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales. Como un concepto previo a la paridad, se encuentra el de igualdad. La igualdad tiene dos aspectos, uno formal que implica la igualdad en la ley y ante la ley; y uno sustancial, que puede transformarse en una discriminación indirecta o de resultados. Mientras la primera se refiere a las normas generales que deben garantizar la igualdad y a la posibilidad de revisar aquellas que se consideren discriminatorias; la segunda, trata acerca de los impactos de la norma en la realidad.

La igualdad sustancial se trata de un principio que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para ser realizado en la medida de sus posibilidades; es decir, se trata de una razón *prima facie* que puede ser desplazada por otras razones opuestas.

La SCJN hizo alusión a un criterio de la primera sala en el cual ha sostenido que el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y el ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

Señaló que a esta demanda obedeció la incorporación de dicha obligación a nivel constitucional, lo que conlleva la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generen condiciones que permitan el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales a las mujeres.

La SCJN consideró que es necesario implementar acciones afirmativas y que este derecho constituye un mandato de optimización, por lo que, en la medida en que no sea desplazado por una razón opuesta (otro principio rector en materia electoral, como lo serían el democrático o la efectividad del sufragio), el principio de paridad será la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación.

De acuerdo con el marco constitucional, la Corte resolvió, contrario a lo que aducía el PT, que la obligación de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos de representación popular no se agota en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional.

La SCJN determinó que las acciones afirmativas no pueden ser una medida arbitraria y que también se encuentran sujetas a un análisis de razonabilidad. Con relación a la elaboración de la lista “b”, señaló que ni en la Constitución ni en las leyes generales se establecen reglas específicas respecto a la forma en que deben integrarse

las listas para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Después del análisis jurídico, se determinó que se trata de un aspecto en cuyo diseño las legislaturas de las entidades federativas gozan de libertad de configuración, siempre y cuando respeten el resto del ordenamiento constitucional.

Por lo que hace a la violación aducida al voto en sus vertientes activa y pasiva, indicó que en nuestro país se tiene un sistema mixto para la conformación de los órganos de representación, en los que deben coexistir el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

En el considerando décimo segundo, el pleno determinó con base en la Tesis P./J. 67/2011 que el principio de mayoría relativa consiste en asignar las curules a los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un estado, mientras que la representación proporcional es el principio de designación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional a la cantidad de votos emitidos a su favor.

En estas condiciones, es claro que con la conformación de la lista “b” para la asignación de curules por el principio de representación proporcional no se viola el derecho al voto en ninguna de sus vertientes en tanto que los ciudadanos votan por los candidatos de mayoría relativa y, en el momento en que se hace la asignación de diputaciones a quienes hayan obtenido el mayor número de sufragios, termina la elección por ese princi-

pio, sin que exista un derecho de los contendientes de mayoría perdedores a ser reacomodados o a que esto se haga en un orden determinado.

Por su parte, el sistema de representación proporcional persigue otra finalidad; está diseñado para garantizar la pluralidad de los espacios deliberativos, permitiendo que en estos también se encuentren representados los partidos minoritarios, en tanto que, al haber alcanzado el porcentaje mínimo de apoyo de la ciudadanía para conservar su registro, abanderan una corriente de pensamiento, la cual debe ser escuchada y participar en la toma de decisiones legislativas.

En consecuencia, la Corte estableció que resultaban infundados los argumentos tendentes a evidenciar que la elaboración alternada de la lista “b” vulneraba el voto activo y pasivo consagrado en el artículo 35 constitucional, pues al ser esta lista un mecanismo para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, que se integra con candidatos no vencedores por el principio de mayoría relativa, no es necesario que se respeten los porcentajes de votación obtenidos por los contendientes, sino que válidamente puede privilegiarse un criterio de paridad de género, pues en este caso la voluntad ciudadana se respeta en la medida en que a cada partido le son asignadas curules atendiendo a su representatividad.

Lo mismo ocurrió con el argumento de que no se trata de una lista de representación proporcional porque se integra con candidatos perdedores de mayoría relativa, ya que, como se señaló, el diseño para la elaboración

de las listas de representación proporcional entra en la parcela de la libre configuración de las legislaturas, por lo que dicho aspecto no resulta inconstitucional.

En el caso de estudio, la Suprema Corte determinó que tampoco se vulneraban los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad, en tanto que las autoridades electorales tienen facultades expresas para la integración de las listas y los participantes en el proceso electoral las conocen con claridad; el método de conformación de la lista no prevé forma alguna en que se lleven a cabo irregularidades o desviaciones que favorezcan a un determinado partido, y se trata de reglas claras que en principio no dan lugar a un supuesto de aplicación conflictivo.

Con relación a los argumentos del PT respecto a la conformación de la lista definitiva, la Corte consideró fundado el argumento del promovente consistente en que debido a la probabilidad de que se generen en dicha lista segmentos de candidatos de un mismo género, sin respetar la fórmula de alternación por sexo, los partidos no están en posibilidades de cumplir con el mandato constitucional de paridad de género, lo cual solo podría ocurrir materialmente si en la lista definitiva se alternaran una a una fórmulas de distinto género.

Este problema era producto, a juicio del partido, de que el legislador de la Ciudad de México no modificó el sistema de integración de la lista definitiva y solamente introdujo la regla de paridad en la conformación de las listas “a” y “b”, lo cual implica una inobservancia por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

del principio de paridad contenido en la fracción I, segundo párrafo, del artículo 41.

La SCJN advirtió que el diseño para la integración de la lista definitiva no cumplía con el mandato constitucional de garantizar la paridad de género en las candidaturas para legisladores locales que determina la Constitución general. Si bien es cierto que las listas “a” y “b” cumplen con dicho principio al alternar las candidaturas en razón del sexo, el resultado que se produce al intercalarlas empezando siempre por la lista “a” puede ser contrario al principio de paridad y, por lo tanto, puede generar inequidad en la integración de un órgano de representación política como lo es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En este sentido, resulta que, aun y cuando la integración de la lista definitiva por lo general produce resultados que no contradicen el principio de paridad, es muy factible la actualización de escenarios en los que las diputaciones se asignen a una mayoría de candidatos de un mismo género, lo que no garantiza el cumplimiento del mandato constitucional.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha sostenido que, cuando una norma general admite distintas interpretaciones, es factible optar por aquella que la haga compatible con los mandatos constitucionales cuando con esto se obtenga un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el constituyente y el órgano reformador de la norma suprema que con la declaratoria de inconstitucionalidad.

En el caso existe una interpretación plausible de los artículos 292, fracciones I y II, y 293, fracción VI, numeral 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, la cual consiste en que, para la integración de la lista “b”, el primer lugar debe corresponder a la fórmula de género distinto al que encabece la lista “a” y que haya obtenido el porcentaje mayor de votación efectiva, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro sexo con mayor porcentaje de la votación efectiva, y sucesivamente se irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista.

Con esta interpretación se garantiza la paridad de género en la asignación de escaños de representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respetando a la vez el modelo de listas producto del ejercicio de las atribuciones del Congreso local, lo que hace preferible esta alternativa frente a una declaratoria de invalidez.

La Corte reconoció la validez de los artículos 292, fracciones I y II, y 293, fracción VI, numeral 1, del Cipedf en términos de la interpretación conforme; sin embargo, determinó considerar el principio de paridad en la integración de la lista definitiva.

La SCJN determinó en el quinto resolutivo el reconocimiento de validez de los artículos impugnados en términos de la interpretación conforme, en el sentido de que al principio de la lista “b” se deberá ubicar a una persona de sexo diverso al del primer lugar de la lista “a”.

CONCLUSIONES

Son dos reformas constitucionales las que han allanado el camino hacia la igualdad sustantiva: la de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 y la político-electoral del 10 de febrero de 2014.

La visión del Poder Judicial de la Federación es a favor de las acciones afirmativas, entendiendo que estas se forman por los siguientes elementos fundamentales: compensar o remediar una situación de injusticia o discriminación del pasado, la realización de una determinada función social, alcanzar una representación o un nivel de participación más equilibrado entre los grupos humanos. Las acciones afirmativas buscan promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen.

Las acciones afirmativas han sido reconocidas por la Cedaw, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres. De esta forma, de la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución federal; 1o. y 24 de la Con-

vención Americana sobre Derechos Humanos; 1o. y 4o. de la Cedaw; de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, y de los criterios de la Corte IDH, sustentados en la opinión consultiva OC-4/84 y al resolver el caso “Castañeda Gutman vs. México”, se deriva que en el Estado mexicano son permisibles las acciones afirmativas a favor de las personas del género femenino, en tanto que las mismas sean razonables, proporcionales y objetivas, y siempre que constituyan medidas especiales de carácter temporal. Las cuotas son una de estas y la paridad otra.

La SCJN al instituir límites al principio de paridad que consagra el artículo 41 de la Constitución federal determinó que la acción afirmativa no se reduce al momento de la postulación de candidaturas, sino que debe trascender a la integración del Congreso o los congresos locales. Estableció la paridad como principio y la paridad horizontal como el camino a seguir.

La Sala Superior determinó que es válido y necesario el establecimiento y la implementación de acciones afirmativas en favor de las mujeres, que sirvan de base para fomentar su participación en la vida política de la nación y para hacer realidad su acceso a los cargos de elección popular, siempre y cuando se traten de medidas objetivas, razonables y que armonicen de manera correcta el derecho de autoorganización de los partidos políticos.

Con el estudio de los casos expuestos vemos cómo evolucionó el precedente con relación a la integra-

ción impar respecto al número de curules por vía de representación proporcional, ya que en el caso de la Coalición “Todos Somos Coahuila” se determinó que la mayoría sería para el género masculino y en el caso “Chiapas” se estableció que, cuando el número de candidaturas sea impar, la mayoría deberá corresponder al sexo femenino.

La paridad de género es un principio constitucional transversal tendente a alcanzar la participación igualitaria de las mujeres en la política y en los cargos de elección popular. Su cumplimiento no solo es un deber de las autoridades; también lo es de los partidos políticos. En una de sus resoluciones, la Corte lo aplicó no solo a los recurrentes, sino a la lista de integración del Congreso, por ser un tema vinculado al interés general de las personas por construir una sociedad más justa.

El proceso jurisdiccional ha ido perfilando una doctrina judicial progresista:

1. La postulación de fórmulas de candidatos a diputaciones por el principio de mayoría relativa no se realizará conforme a criterios que tengan como resultado que a alguno de los sexos le sean asignados exclusivamente distritos en los cuales el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.
2. La lista de postulantes a las diputaciones por el principio de representación proporcional se

integrará por segmentos de dos candidaturas, una para cada género. En general, el orden de prelación será de los nones para el sexo femenino y los pares para el masculino.

3. Habrá paridad en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos, en el entendido de que cuando la propietaria sea mujer la suplente también lo será; cuando el número de candidaturas sea impar, la mayoría deberá corresponder al género femenino.
4. La paridad deberá ser considerada no solo en la integración de las listas “a” y “b”, sino en la elaboración de la lista definitiva de las candidaturas por la vía de representación proporcional.
5. La mitad de las candidaturas a las presidencias municipales deberán recaer en mujeres, conforme al principio de paridad horizontal.

La SCJN consideró que este derecho constituye un mandato de optimización, por lo que en la medida en que no sea desplazado por una razón opuesta, es decir, que haya cumplido su cometido, el principio de paridad será la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación. Los poderes Legislativo y Judicial han contribuido a que los derechos en los tiempos del género estén materializándose, pero el reto es lograr que sean accio-

nes afirmativas temporales al transitar a una sociedad con igualdad sustantiva que no los requiera. Hoy, desafortunadamente, no es posible.

COROLARIO

Uno no nace mujer, decía Carlos Monsivais (1999) y con mucha razón, tampoco feminista. Creo que los hombres democráticos deben ser feministas. Creo que, ideológicamente, la democracia implica un compromiso ético con el fortalecimiento de las minorías. Solo así podemos hacer viable el concepto de don Ernesto Garzón Valdés (2004 y 2006), para quien los derechos fundamentales (de los individuos, los colectivos, las mujeres, entre otros) son el coto vedado por el que ninguna mayoría, ni siquiera las democráticamente electas, puede aventurarse.

En el ámbito de la impartición de justicia, como han sostenido Olga María del Carmen Sánchez Cordeiro y María del Carmen Alanis Figueroa, es necesario juzgar con ojos de mujer, juzgar con perspectiva de género. Los avances han sido muchos en varios espacios. Jueces y juezas, magistradas y magistrados, ministros y ministras, secretarías y secretarios empiezan a asumir como propio el discurso de la igualdad sustancial. Este ensayo da cuenta de muchos ejercicios desarrollados

por una gran cantidad de personas para conseguir los derechos. No obstante, tenemos que reconocer que el sistema de impartición de justicia no ha logrado incorporar en todos sus espacios de forma transversal la perspectiva de género; aún no existe una vinculación real entre el derecho internacional, los tratados y los acuerdos internacionales que México está obligado a cumplir y el derecho interno. El lenguaje jurídico todavía tiene tintes sexistas. Esto da como resultado una inequidad en el acceso a la justicia para las mujeres, pese a los esfuerzos de quienes todos los días buscan el reconocimiento pleno de los derechos humanos, políticos y electorales de estas.

¿Qué es lo que tendríamos que hacer? Parece que la salida está en los siguientes temas:

- a) La sensibilización y la capacitación en términos de género al personal de todas las instituciones electorales.
- b) Combatir la invisibilidad de la desigualdad de género. No convertir la inequidad en algo natural. Darnos cuenta de que no es lo mismo, en términos de esfuerzo y oportunidades, ser hombre o mujer en el espacio contemporáneo mexicano.
- c) Incorporar políticas públicas que, de acuerdo con Nancy Fraser (citada en Sánchez, 2004), asuman los principios de antipobreza (atacar el fenómeno creciente de la feminización de

- la pobreza), antiexplotación (prevenir la explotación de las personas vulnerables tanto en el espacio público como en el privado), igualdad ante el ingreso, equidad en el tiempo libre (reducción de las cargas familiares y, por supuesto, el rechazo a la “doble jornada”: pública y doméstica), igualdad de respeto (implica el reconocimiento de la dignidad de la mujer), antimarginación (las políticas sociales deben promover la participación de las féminas en todas las esferas), antiandrocen-trismo (las políticas aludidas no deben tener al hombre como modelo de universalización).
- d) Armonización legislativa y reglamentaria para modificar los parámetros normativos con base en los postulados de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y su jurisprudencia internacional.
 - e) Transversalizar las políticas de perspectiva de género. Entender que esta toca todos los temas institucionales.
 - f) El establecimiento de políticas enfocadas a promover la participación de los hombres en el rol doméstico con el tema, entre otros, de las licencias por paternidad.
 - g) La creación de mecanismos eficientes para la prevención, la atención y la sanción de los acosos laboral y sexual. En lo personal, se podría utilizar la figura de una *ombudswoman* al inte-

rior de las instituciones para atender los temas de hostigamiento sexual.

- h) Juzgar con perspectiva de género. ¿A qué me refiero con esto? La interpretación de la norma se puede hacer desde una óptica femenina; la ministra Sánchez Cordero y la magistrada Alanis Figueroa lo denominaron “juzgar con perspectiva de género, juzgar con ojos de mujer”.

Me gustaría usar la expresión “juzgar con ojos de otredad”, es decir, ponernos en los zapatos del otro para saber qué es lo que podríamos hacer en una situación o en otra. En ese tenor creo que es importante decir que, parafraseando un poco a Mario Benedetti, hay que saber de qué lado ponemos el pie; podemos ponerlo desde una óptica formal que turne invisibles a las mujeres o del lado de la visión garantista del derecho y de una óptica feminista que permitan mejorar las situaciones sociales y el desarrollo de nuevas generaciones de mexicanas y mexicanos libres del machismo.

En lo personal, me decanto por ese sistema, un sistema impuro de la interpretación del derecho que tome en cuenta las disparidades, que tome en serio las desigualdades y que reconozca que somos iguales en derechos, pero a la vez diferentes, y que el derecho debe atender y valorar de manera adecuada esas diferencias, para perfeccionar el sistema social. Se debe aceptar que hay derechos de género que tienen que ser ejercidos so-

lamente por un sexo. En 1872 Von Ihering, al publicar un libro extraordinario, *La lucha por el derecho*, dijo que la lucha es la constante que se encuentra en el derecho, y que si es cierto, como dice el refrán bíblico, que ganarás el pan con el sudor de tu frente, también es cierto que solo luchando conseguirás el derecho, porque únicamente tiene derecho aquel que cada día sabe conquistarlo. Tenía razón. Los derechos no caen del cielo. Los derechos de las féminas han sido producto de largas luchas históricas de mujeres del ayer a quienes nos debemos. Y, precisamente, por esas mujeres, las de antaño, y por la mejora de las condiciones de vida de las féminas de hoy y de mañana, es preciso mantener el discurso y la firmeza en esta cotidiana batalla por la consolidación de los derechos femeninos. Nuestras hijas lo agradecerán.

*Ciudad Universitaria,
Distrito Federal, agosto de 2013.*

FUENTES DE CONSULTA

- Alanis Figueroa, María del Carmen (2010). *Participación política de las mujeres indígenas. Una visión desde la justicia electoral*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Apieza Salgado, Socorro (2010). “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”. En Karina Ansolabehere Sesti y Daniela Cerva Cerna (Dirs.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México* (pp. 169-207). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Atienza, Manuel (1991). *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Azuela, Maite y Lamas, Marta (2010). “Con la cultura en contra. Algunas consideraciones sobre los obstáculos”.

- los que las mexicanas enfrentan para ejercer sus derechos político-electorales”. En Karina Ansola-behere Sesti y Daniela Cerva Cerna (Dirs.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México* (pp. 29-73). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Badilla, Ana Elena (1997). “La discriminación de género en la legislación centroamericana”. En Laura Guzmán Stein y Gilda Pacheco Oreamuno, *Estudios básicos de derechos humanos* (tomo 4). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bareiro, Line (1997). “Las recién llegadas. Mujeres y participación política”. En Laura Guzmán Stein y Gilda Pacheco Oreamuno, *Estudios básicos de derechos humanos* (tomo 4). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Barquet Montane, Mercedes (2012). *De la inutilidad de la cuota de género. La diputada que no quería ser...* (serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral núm. 46). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Beltrán Pedreira, Elena (1998, octubre). “Público y privado (sobre feministas y liberales: argumentos en un debate acerca de los límites de lo político)”. *Debate Feminista*, 18.
- Beltrán Pedreira, Elena (2004). “La construcción de la igualdad constitucional”. En Jerónimo Bete-

- gón Carrillo, Francisco Javier Laporta, Luis Prieto Sanchís y Juan Ramón de Páramo (Coords.), *Constitución y derechos fundamentales*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bobbio, Norberto (1999). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camacho Ortiz, Dulce Alejandra (2010). “Mujeres en defensa de sus derechos político-electorales. Un atisbo del derecho electoral ‘en acción’”. En Karina Ansolabehere Sesti y Daniela Cerva Cerna (Dir.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México* (pp. 123-168). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Castillo Escalona, Aurora (2000). *Persistencia histórico-cultural, San Miguel Tolimán*. Querétaro, México: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Castillo Escalona, Aurora (2008a). “La agricultura en el Querétaro mesoamericano”.
- Castillo Escalona, Aurora (2008b). *Memoria de lo diverso a 16 voces*. Querétaro, México: municipio de Querétaro/Asociación Mundial de Mujeres Periodistas y Escritoras, capítulo México.
- Cazarín Martínez, Angélica (2011). *Género y justicia electoral en México* (serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral núm. 2). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y

- la Equidad de Género (2009). Disponible en www.diputados.gob.mx
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2012). Disponible en www.diputados.gob.mx
- Corral, Javier (2015, 3 de diciembre). “Intervención del senador Javier Corral del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional” (versión estenográfica).
- Cuéllar Vázquez, Angélica y García Garate, Iván (2010). *Equidad de género y representación. La regla de alternancia para candidaturas de RP* (serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral núm. 24). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- De Barbieri, María Teresita (1997). “Certezas y malos entendidos sobre la categoría de género”. En Laura Guzmán Stein y Gilda Pacheco Oreamuno, *Estudios básicos de derechos humanos* (tomo 4). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- De Beauvoir, Simone (1949a). I *Les faits et les mythes*. París: Gallimard.
- De Beauvoir, Simone (1949b). II *L'expérience vécue*. París: Gallimard.
- Elizondo Gasperín, Macarita (2011). “Género y jurisprudencia (estudio de casos en México)”. En Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial

- (Comp.), *Estudios comparados sobre jurisprudencia*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Emiliano Suárez, Eloy (2003). *Argumentación jurídica. Estudios sobre Neil MacCormick*. Argentina: Universidad Nacional del Litoral.
- Ferrajoli, Luigi (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, España: Trotta.
- Fiss, Owen M. (1996). “¿Qué es el feminismo?”. *Debate Feminista*.
- Flores Quintero, Genoveva (2011). “Transversalidad, discurso y discriminación de género”. Ciclo de Conferencias con Perspectiva de Género, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en www.tribunalelectoral.gob.mx
- Garzón Valdés, Ernesto (2004). “Para ir terminando”. En Manuel Atienza, *El derecho como argumentación* (Cátedra Ernesto Garzón Valdés). México: Fontamara.
- Garzón Valdés, Ernesto (2006). “¿Cuál es la relevancia moral del concepto de dignidad humana?”. En Eugenio Bulygin, *El positivismo jurídico* (Cátedra Ernesto Garzón Valdés). Fontamara: México.
- González Galván, Jorge Alberto (2001). *Derecho nayerij: los sistemas jurídicos indígenas en Nayarit*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gross, Elizabeth (1995, octubre). “¿Qué es la teoría feminista?”. *Debate Feminista*, 12, 85-105.
- Hernández Monzoy, Andira (2011). *Equidad de género*

- y *democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina* (colección Temas Selectos de Derecho Electoral núm. 27). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hungtinton, Samuel (1994). *La tercera ola. Democratizaciones a fines del siglo XX*. Argentina: Paidós.
- Inmujeres (s. f.). Disponible en <http://www.inmujeres.gob.mx/>
- Inmujeres (2011). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. Disponible en <http://www.inmujeres.gob.mx>
- ISIS Internacional (Ed.) (1995). *Boletín Red contra la Violencia*.
- Lagarde, Marcela (1997). “Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas”. En Laura Guzmán Stein y Gilda Pacheco Oreamuno, *Estudios básicos de derechos humanos* (tomo 4). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Lamas, Marta (1999, octubre). “Género, diferencias de sexo y diferencia sexual”. *Debate Feminista*.
- Lamas, Marta (Dir.) (2008, abril). Cuerpos sufrientes. *Debate Feminista*.
- Mackinnon, Catherine A. y Posner, Richard (1997). *Derecho y pornografía*. Colombia: Universidad de los Andes/Siglo del Hombre.
- Matland, Richard (2004). “El proceso de representación y reclutamiento legislativo de las mujeres”. En Ana

- Lucía Escudero (Coord.), *Mujer, partidos políticos y reforma electoral* (pp. 13-29). Lima, Perú: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Millán, Mágina (2006, abril). “Situando/sitiando la nación. Horizontes de visibilidad de las mujeres indígenas en la disputa por la nación. Fronteras, intersticios y umbrales”. *Debate Feminista*.
- Monsivais, Carlos (1999, octubre). “El segundo sexo: no se nace feminista”. *Debate Feminista*.
- Morales Sánchez, Julieta (2010). “¿Qué es género?”. Ciclo de Conferencias con Perspectiva de Género, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en www.tribunalelectoral.gob.mx
- Nieto Castillo, Santiago (2001, septiembre-diciembre). “Notas sobre igualdad, feminismo y derecho”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 102.
- Nieto Castillo, Santiago (2005). *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peña Molina, Blanca Olivia (2011). *Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional* (serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral núm. 33). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Phillips, Anne (1998). “Democracia y feminismo. ¿Qué

- tiene de malo la democracia liberal?”. En Fernando Vallespín y Rafael del Águila, *La democracia en sus textos* (pp. 319-340). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Los espacios conquistados. Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México*. México.
- Rabotnikof, Nora (1998, octubre). “Público-privado”. *Debate Feminista*.
- Rey Martínez, Fernando (2009). *Discriminación por razón de género y sistema electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sánchez Muñoz, Cristina (2004). “La ciudadanía social de las mujeres”. En Jerónimo Betegón Carrillo, Francisco Javier Laporta, Luis Prieto Sanchís y Juan Ramón de Páramo (Coords.), *Constitución y derechos fundamentales*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Secretaría de Educación Pública (s. f.). Disponible en www.sep.gob.mx
- Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2004). Sistema Nacional de Información Municipal.
- Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2005). Sistema Nacional de Información Municipal.
- Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2006). Sistema Nacional de Información Municipal.

- Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2007). Sistema Nacional de Información Municipal.
- Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2008). Sistema Nacional de Información Municipal.
- Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2009). Sistema Nacional de Información Municipal.
- Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010). Sistema Nacional de Información Municipal.
- Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2011). Sistema Nacional de Información Municipal.
- Senado de la República (2013, 3 de diciembre). Reserva sometida a discusión del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Serrano, Sandra (2010). *Equidad de género y derecho electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012). *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de*

- la persona aplicables en México* (tomo 2, *Derecho internacional de los derechos humanos*). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación/Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013). Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género (haciendo realidad el derecho a la igualdad). Recuperado de <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/protocolo-para-juzgar-con-perspectiva-de-g%C3%A9nero-haciendo-realidad-el-derecho-la-igualdad>
- Von Ihering, Rudolf (1993). *La lucha por el derecho*. Brasil: Editorial Heliasta.
- Zegada Claure, María Teresa (2012). *Indígenas y mujeres en la democracia electoral. Un análisis comparado*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	23
NOTAS PARA UNA TEORÍA DEL FEMINISMO JURÍDICO	27
Género y feminismo	27
Derechos, realidades y garantías	45
<i>Los derechos y ¿qué derechos?</i>	47
<i>El diagnóstico de la perspectiva de género</i>	62
<i>Las garantías</i>	86
GÉNERO E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	89
Los debates judiciales en torno a la perspectiva de género en la materia electoral	89
<i>Sustitución de candidatas afectando las cuotas de género</i>	96

<i>Constitucionalidad de distinciones por cuestión de género. La visión de la Sala Toluca respecto a las decisiones que prefieran a las mujeres sobre los hombres</i>	97
<i>Alternancia en las listas de representación proporcional</i>	100
<i>Las “Juanitas”</i>	106
<i>Alternancia en la conformación de los órganos electorales. El caso de María Teresa González en el Tribunal Estatal Electoral de Sonora</i>	112
<i>Cuotas de género en candidaturas propietarias y suplentes: la visión de la Sala Xalapa</i>	115
<i>El ST-JDC-109/2011: un caso en contra del formalismo enervante y a favor de los derechos político-electorales de las mujeres</i>	120
<i>El caso de Diana Marroquín Ballardo: el ST-JDC-501/2012</i>	125
<i>El caso “anti-Juanitas”: el SUP-JDC-12624/2011</i>	126
La justicia constitucional en materia de género en otras latitudes	136
<i>El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</i>	140

<i>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>	141
UN ALEGATO A FAVOR DE LAS CUOTAS DE GÉNERO	143
Una reflexión sobre las cuotas: ¿por qué y para qué tener cuotas de género?	143
¿Qué tiene de malo la visión del conservadurismo?	151
¿Qué tiene de malo la democracia liberal?	154
<i>Las cuotas en México</i>	160
Breve excursio sobre las mujeres indígenas	166
LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL 2014: EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL Y SU INTERPRETACIÓN	175
Antecedentes	175
<i>Coalición “Todos Somos Coahuila”. SUP-REC-936/2014 y acumulados. La visión de la Sala Regional Monterrey y la interpretación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i>	182
<i>Caso “Chiapas”, SUP-REC 294/2015. Las visiones de la Sala Regional Xalapa y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i>	199

<i>Acción de Inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014</i>	205
CONCLUSIONES	223
COROLARIO	229
FUENTES DE CONSULTA	235



CONSEJO GENERAL

Consejero Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Consejeros Electorales

María Guadalupe González Jordan

Saúl Mandujano Rubio

Miguel Ángel García Hernández

Gabriel Corona Armenta

Natalia Pérez Hernández

Palmira Tapia Palacios

Secretario Ejecutivo

Francisco Javier López Corral

Representantes de los partidos políticos

PAN	Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo
PRI	Julián Hernández Reyes
PRD	Javier Rivera Escalona
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Esteban Fernández Cruz
MC	César Severiano González Martínez
NA	Efrén Ortiz Álvarez
MORENA	Ricardo Moreno Bastida
PES	Carlos Loman Delgado
VC	Daniel Antonio Vázquez Herrera



JUNTA GENERAL

Pedro Zamudio Godínez
Consejero Presidente

Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
Director de Organización

José Mondragón Pedrero
Director de Administración

Liliana Martínez Garnica
**Directora de
Participación Ciudadana**

Rocío Martínez Bastida
Directora Jurídico-Consultiva

Francisco Javier Jiménez Jurado
Director de Partidos Políticos

Jesús Antonio Tobías Cruz
Contralor General

María Verónica Veloz Valencia
Jefa de la Unidad de Comunicación Social

Juan José Rivaud Gallardo
Jefe de la Unidad de Informática y Estadística

Igor Vivero Avila
**Jefe del Centro de Formación y
Documentación Electoral**

Luis Samuel Camacho Rojas
Jefe de la Unidad Técnica de Fiscalización

Mariana Macedo Macedo
**Jefa de la Unidad Técnica para la
Administración de Personal Electoral**



COMITÉ EDITORIAL

Presidente

Gabriel Corona Armenta

Integrantes

Francisco Javier López Corral

Raúl Ávila Ortiz

Pablo Castro Domingo

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez

Ramiro Medrano González

Lourdes Morales Canales

Martha Elisa Nateras González

Secretario Técnico

Igor Vivero Avila

Subjefa de Documentación y Promoción Editorial

Graciela Martínez Huerta

Área de Promoción Editorial

Diseño gráfico y editorial

Jorge A. Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Editorial

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Eguía Saldaña

Marisol Aguilar Hernández

Isabel Núñez Garduño

Silvia Martínez García



La primera reimpresión de la primera edición de **Los derechos en los tiempos del género (de mujeres, feminismo y derecho)** se terminó de imprimir en febrero de 2017 en los talleres de Compañía Editorial de México S. A. de C. V., ubicados en av. 16 de Septiembre, núm. 116, col. Lázaro Cárdenas, Metepec, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1500 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente ITC New Baskerville, diseñada por John Baskerville.

Publicación de distribución gratuita