

## CAPÍTULO 1

# La construcción del derecho al voto y del derecho a ser votada

Cuando lo social se reconoce  
como personal se puede  
participar en gestar cambios.

Clara Scherer

**M**encionar las aportaciones de las mujeres en la construcción de la democracia significa hacer grandes esfuerzos por verlas en una narrativa que las torna invisibles en las estructuras sociales. Por tanto, es una oportunidad para comprender las raíces de la democratización en México. En su libro *La democracia en México*, Pablo González Casanova destaca que el país transitó de rural a urbano gracias al nacionalismo que se sustentaba en una estabilidad cambiaria, un crecimiento económico y una fuerte intervención estatal. Este modelo presentó inconvenientes por las disparidades económicas que impedían a amplios segmentos de la población alcanzar los niveles mínimos de bienestar y por un extrañamiento de los principios democráticos. En este contexto, sitúa a las corrientes que buscaron un cambio social: el movimiento ferroviario, magisterial y estudiantil de 1968, quienes señala no partían de una base programática.

Al revisar la historia de México en su etapa caudillista, presidencialista, o a partir de los momentos que muestran un resquebrajamiento, vemos que los movimientos de mujeres dieron un impulso democratizador al país. Durante los primeros 50 años del siglo pasado las mujeres buscaron el voto (valor de la igualdad) y se formaron los movimientos feministas que se fueron tejiendo en los distintos sectores para dar voz y presencia a la democracia sustantiva (la inclusión, otro valor). Sin embargo, en la historia social de México, la relación mujeres-política ha sido, en el mejor de los casos, reconocida como una relación de apoyo a otros movimientos, más que de consolidación de los propios movimientos de mujeres.

Para tener una renovada comprensión de la historia contemporánea mexicana sobre la democracia, es necesario destacar dos periodos: uno, en la primera mitad del siglo XX, donde distintas mujeres participan en la construcción de lo público. En esta etapa, ellas conciben sus derechos políticos de manera amplia e incluyen el derecho a ser votadas, no obstante que el derecho a votar se reconoció en 1953, año que marca el momento más importante de los logros hasta entonces alcanzados por las mujeres.<sup>1</sup> Una segunda etapa coincide con la movilización colectiva a favor del derecho a ser votadas, y en ella se realizan movilizaciones feministas que de manera paralela impactan a los partidos políticos de izquierda y centro izquierda. Gracias al liderazgo que ejercen las feministas y las de “doble” militancia en partidos y organizaciones de mujeres, se gesta un sistema de cuotas en los partidos y posteriormente en el sistema electoral.

En este capítulo se documenta tanto el camino hacia la obtención del voto como el del tránsito del derecho a votar al de ser votadas de manera efectiva, mediante la inclusión de candidatas en las listas de los partidos políticos. Estos antecedentes para colocar a las mujeres en puestos de representación popular son un indiscutible preámbulo en el análisis de la sentencia 12624 emitida en noviembre de 2011 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que obligó a los partidos políticos mexicanos a integrar listas de candidatos que respetaran la cuota 40-60 durante la contienda electoral federal de 2012. No sólo se trató de la inclusión de las mujeres para hacer campañas, sino su posterior postulación a puestos de representa-

---

1 Respecto a las contribuciones de las mujeres en la construcción de la democracia, es necesario rastrear en la historia de por lo menos otros cien años, en particular durante el movimiento independentista de 1808 a 1821, el de reforma, de 1855 a 1876, y la promulgación de la Constitución de 1857, primer documento que reconoce el gobierno democrático en México para conocer con mayor detalle las contribuciones de las mujeres tanto por propugnar sus derechos políticos como por construir un sistema democrático. Sin embargo, como señala Anna Macías en su muy documentado libro *Against All Odds* (1982), aún en la década de 1970 era común la idea de que no existió un movimiento feminista previo a esos años y demuestra que miles de mujeres se movilaron entre 1840 y 1940 para generarlo.

ción popular, como senadoras y diputadas. Resultado: por primera vez en nuestra historia, 120 mujeres integraron la Cámara de Diputados y 26, la de Senadores. La sentencia 12624 forma parte de la construcción de la democracia en México, gracias a una contribución femenina.<sup>2</sup>

La sentencia dictada durante el desarrollo del proceso electoral federal de 2012, en el que se eligieron diputadas federales y senadoras, en coincidencia con la elección de la Presidencia de la República,<sup>3</sup> perdura y es vigente en tanto representa la defensa del principio de igualdad y la observancia de la legalidad, al amparo del artículo 1º constitucional, que promueve el respeto a los derechos humanos. El artículo 1º dispone:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (Párrafo reformado DOF 10-06-2011.)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (Párrafo adicionado DOF 10-06-2011.)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y pro-

- 
- 2 La participación de la mujer mexicana en la vida política en el siglo XX se remonta a la revolución de 1910. Sin embargo, la interpretación oficial del Estado mexicano actual se asienta en la Revolución Mexicana y en la forma como ésta afectó a la organización del aparato estatal, así como las relaciones políticas entre los grupos en México de principios del siglo XX. Es necesario profundizar en las aportaciones de las mujeres durante este periodo, pues la participación de la mujer mexicana en ese conflicto armado tiene importancia porque la revolución es, sin duda, el mito fundador del Estado en el cual tiene su origen la participación de la mujer en la política nacional (Alonso, 2011).
  - 3 En México, las elecciones para diputados tienen lugar cada tres años y para senadores, cada seis.

gresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (Párrafo adicionado DOF 10-06-2011.)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (Párrafo reformado DOF 04-12-2006, 10-06-2011. Artículo reformado DOF 14-08-2001.)

Con el fin de contextualizar el dictado de la sentencia 12624, en los siguientes apartados se analizan la ubicación internacional de México en cuanto a la participación femenina, a partir de ella, la historia del derecho al voto, la construcción del derecho a ser votadas y la relación entre partidos políticos y cuotas. El capítulo concluye con el análisis social del sistema de cuotas vigente. En las secciones relativas a la historia contemporánea reciente se insertan testimonios de los y las protagonistas del cambio social.

## Los avances de México como resultado de la sentencia 12624 en una perspectiva comparada

Para valorar hay que conocer. Saber acerca del esfuerzo por conquistar un derecho permite estimar nuestra herencia como mexicanas y situarnos frente a ella para decidir el curso de nuestra vida. Esta historia da cuenta que, por lo menos, en cuanto a los derechos femeninos nada está asegurado. Leyes van y reglamentos vienen, pero nuestra capaci-

dad para participar, decidir y descubrir la ruta que construya un mejor México sigue poniéndose en duda.

¿Por qué en casi todo el mundo las mujeres estamos en situación de desigualdad? ¿Se han encontrado vías de acuerdo en otros países? ¿Cómo se les da fuerza y solidez a los derechos?

Saber es poder, dicen las personas entendidas. Por ello, hacer el recuento de los trabajos y afanes de las españolas y las argentinas brinda luz para continuar en este camino, dado que México se ubica actualmente en medio de estas dos experiencias.

Nuestro punto de partida para establecer una mirada internacional comparada es señalar que México se subió en la “tercera ola” de los países que reconocieron el voto a las mujeres durante el siglo XX. La primera ola inicia en Nueva Zelanda en 1893; la segunda ocurre en los países que reconocen este derecho en las décadas de 1930 y 1940, y en la tercera está México (véase el cuadro 3).

**Cuadro 3. Algunos países que reconocen el voto a las mujeres, “por olas”**

	País	Año
Primer ola	Nueva Zelanda	1893
	Australia	1902
	Finlandia	1906
	Noruega	1913
	Dinamarca e Islandia	1915
	Reino Unido, Alemania e Irlanda	1918
	Estados Unidos de América	1920

	<b>País</b>	<b>Año</b>
Segunda ola	España	1931
	Brasil	1932
	Francia	1944
	Italia, Japón e Indonesia	1945
	Corea y Guatemala	1946
Tercera ola	México	1947
	Argentina	1947
	Costa Rica	1949
	Nicaragua	1955
	Suiza	1971
	Iraq	1980

Transcurrieron 132 años desde nuestra independencia de España y cerca de 40 de la Revolución de 1910, para que las mujeres pudiéramos ejercer el derecho al voto. No ocurrió en 1939, como el presidente Lázaro Cárdenas había asegurado dos años antes, y pasamos de la promesa de ser uno de los primeros países —adelantándonos incluso a Argentina, que se ha perfilado como un ejemplo de avanzada en el tema— hasta convertirnos en una de las últimas naciones latinoamericanas en garantizar el sufragio femenino.

Las mujeres necesitan el derecho al voto por las mismas razones que los hombres, es decir, para defender sus intereses particulares, los intereses de sus hijos, los intereses de la Patria y los de la humanidad, que miran a menudo de modo bastante distinto que los hombres.

Hermila Galindo, 1917

<http://www.debatefeminista.com/PDF/Articulos/lasfem992.pdf>  
 DR © 2014.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-<http://portal.te.gob.mx/>

El 12 de febrero de 1947 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la reforma al artículo 115 de la Constitución federal, reconociendo el derecho de las mujeres a votar sólo en los municipios.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.  
En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

El 17 de octubre de 1953, por iniciativa de ley del presidente en turno, Adolfo Ruiz Cortines, es reformado el artículo 34 de la Carta Magna, para quedar de la forma siguiente:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo calidad de mexicanos reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, siendo casados o 21 si no lo son y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

El reconocimiento de igual calidad ciudadana a las mujeres implica el derecho a votar y a ser votadas, pero esa segunda parte, ser votada, fue el gran pendiente de la democracia mexicana. Para 1991, 38 años después, la representación femenina en la Cámara era menor al 10%. Ejercer el derecho a ser votadas se ha convertido en un constante batallar de las mujeres, que con justa razón quieren influir en las decisiones políticas, pues de acuerdo con Robert Dahl, “la definición de buena calidad democrática es la de un régimen de alta igualdad política entre los ciudadanos”.<sup>4</sup>

---

4 Robert Dahl (2008, pp. 23-24) citado por J. Russo Foresto (2010).



La sentencia 12624 hizo posible atender cabalmente el cometido de las acciones afirmativas: corregir las tendencias históricas, interviniendo en los mecanismos que resultan en discriminación hacia las mujeres. Una forma de hacer evidente esta corrección y valorar el salto histórico que dimos es compararnos con otras naciones. México, pasó del lugar 39 al 19 en la lista de 138 naciones con representantes populares femeninas. Hasta mayo de 2012, se ubicaba en el rango 30-40 de cuotas de candidaturas por género: 30. Portugal (28.7%), 31. Trinidad y Tobago (28.6%), 32. Suiza (28.5%), 33. Austria (27.9%), 34. Etiopía (27.8%), 35. Afganistán (27.7%), 36. Túnez (26.7%), 37. Sudán del Sur (26.5%), 38. El Salvador (26.2%), 39. México (26.2%), 40. Bolivia (25.4%).

A partir de julio de 2013, y como resultado del cumplimiento de lo resuelto en la sentencia 12624, México se ubica dentro de los primeros 20 países con mayor número de mujeres representantes populares: 10. Islandia (39.7%), 11. Noruega (39.6%), 12. Mozambique (39.2%), 13. Dinamarca (39.1%), 14. Ecuador (38.7%), 15. Costa Rica (38.6%), 16. Timor-Leste (38.5%), 17. Bélgica (38%), 18. Argentina (37.4%), 19. México (36.8%), 20. España (36%). ([www.ipu.org/wmn-e/classif.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm)).

Como país nos ubicamos entre Argentina y España, dos naciones cuyas experiencias han sido inspiración para los movimientos de mujeres en México. Conocer los cómo y para qué de españolas y argentinas que sacudieron las conciencias de sus conciudadanos descubre estrategias, vericuetos y avenidas de posible tránsito para nosotras, como también importantes diferencias.

En España se reconoce a las mujeres el derecho al voto en 1931, durante la segunda República (1931-1936). Con la llegada del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) al poder, tiene lugar uno de los incrementos más notables de la participación femenina en los órganos legislativos, en comparación con el contexto europeo o con otros países del mundo (Alnevall, 2008). España pasa de 6% en las primeras elecciones democráticas cele-

bradas en 1977, a 36.3% en 2008. 31 años costó a las mujeres españolas tener esa importante “masa crítica”, para ser no sólo escuchadas sino también atendidas.

Pero ¿qué hechos llevaron a este resultado? Aquí una rápida cronología: en 1982, el Partido Socialista Comunista incluyó una cuota de 12% para su estructura y para las posiciones de elección popular. En 1988, el PSOE aprobó una cuota de 25% para las oficinas del partido y las candidaturas a puestos de representación, tras una intensa campaña emprendida por las feministas de los partidos de izquierda, apoyadas por las mujeres que laboraban en el recién creado Instituto de las Mujeres. En 1990, la Unión de Izquierda adoptó la cuota del 35%; en 1994, inspirados por la Conferencia Europea de las Mujeres en el Poder, donde el tema de los derechos políticos figuró de manera prominente, las mujeres obtuvieron el compromiso del PSOE de conceder la paridad cuatro años después (Verge, 2012).

En marzo de 2007 España modificó el Acta General por la Igualdad entre Hombres y Mujeres, con lo que se garantizó que por lo menos 40% de ellas fueran inscritas en las listas de candidatos titulares para ocupar escaños en las Cámaras. A la fecha, el único partido que se opone a la medida es el Partido Popular, de corte conservador.

De acuerdo con C. Alnevall (2008), cuatro características distinguen esta experiencia española: primero, el debate ha tenido lugar dentro de los partidos políticos, y los orientados hacia la izquierda han sido los más insistentes; segundo, la discusión sobre las implicaciones constitucionales inicia en la década de los años noventa; tercero, en los debates sobre la representación política han contado con la participación del gobierno a nivel central, y cuarto, los países nórdicos han sido un referente esencial de la experiencia española.

Situar el caso español en el conjunto de Europa permite entender los procesos que ocurrieron para que se consolidara el derecho a ser votadas: en contraste con los países nórdicos, las cuotas fueron resultado de una

acción legislativa iniciada dentro de los partidos de izquierda y posteriormente avalada por el arribo del PSOE al poder.

En otros países de fuerte influencia latina, Bélgica, Portugal, Italia y Francia, aún a mediados de los años noventa la presencia de las mujeres en cargos de elección popular se situaba en rangos entre 11 y 14%, mientras que, para esa época, España había alcanzado el 24% (Verge, 2012).

España no siguió la ruta gradual de los países que alcanzan la paridad mediante un proceso que va de la recomendación a la demanda liderada por las mujeres, como sucedió en otras latitudes durante la segunda mitad del siglo XX: en 1983, Noruega decidió una representación de por lo menos 40%; en 1988, Dinamarca estableció 40%; en 1994, Suecia introdujo el principio de que uno de cada dos puestos de representación popular debía estar ocupado por una mujer.

Dirijamos la mirada a América Latina, de este lado del continente las leyes de cuotas surgen los años noventa. Las cuotas no sólo están presentes en los estatutos de los partidos políticos, sino también en las leyes electorales e incluso en las constituciones.

Argentina fue pionero al promulgar en 1991 la *Ley de Cupos*. Esta ley permitió de un solo golpe aumentar la representación de mujeres en 22 puntos porcentuales, al pasar de 6 a 28% en la Cámara de Diputados. Algo similar a lo ocurrido en España.

La importancia de esta experiencia influyó en los países de la región, incluido México, gracias al impulso de mujeres del entonces partido oficial, apoyadas por feministas y algunas líderes de partidos de izquierda. Aunque en la ley electoral de 1993 se hace sólo una recomendación a los partidos, en 1996 se incluye la cuota en el texto principal de la ley electoral. Ese año sucede lo mismo en Paraguay. Al siguiente, las incorporan Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela (aunque este último después la abrogó). La cuota va de 20 a 40%. En cinco de estos países es obligatoria: Argentina, Costa Rica, Bolivia, Paraguay y México; en los

demás, no lo es, estableciendo sólo una recomendación (Huerta y Magar, 2006, p. 145).


Argentina, también fue pionero en el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres; en los años cuarenta, posibilitó su voto en elecciones locales (la provincia de San Juan, 1923). Al igual que ocurrió en México, la elección fue anulada por el gobierno nacional. No obstante, la ley 13.010 de 1947 reconoció definitivamente sus derechos políticos. En la historia de esta lucha sobresale la figura de Eva Perón quien, como líder e inspiración del Partido Peronista Femenino, aseguró a las mujeres 33.33% de los cargos partidarios y electivos y las incluyó en sus listas para las elecciones de 1951; también lo hizo el Partido Justicialista.

Como señala N. Allegrone, “la incorporación del Cupo Femenino significó un esfuerzo y trabajo constante de sus militantes, que vale la pena recorrer” (2002, p. 25). Al tomar la sugerencia de andar este camino, nos encontramos con que el segundo aire en la lucha por los derechos políticos tiene lugar a principios de los años noventa, justo cuando había un consenso respecto de que la Constitución de 1853 había sido rebasada y resultaba imprescindible incluir los derechos humanos, sociales y políticos, así como limitar el sistema presidencialista, lo que significaba un fortalecimiento de las instituciones democráticas.

¿Cuál podía ser la contribución de las mujeres argentinas a este proceso democratizador, si no se garantizaba su participación? En 1991, el Congreso de la Nación estableció una ley que instituía el sistema de cuotas en las listas de candidatos a cargos electivos que presentaran los partidos políticos, mediante la sanción 24012, que establecía un mínimo de 30% para las mujeres. En 1993 se emitió el Decreto 379 con el objeto de unificar los criterios generales en la aplicación de la norma 24012, a fin de que en todas las fuerzas políticas se diera un tratamiento homogéneo al tema. Sin embargo, pese a las buenas intenciones, los criterios para la conformación de las listas se aplicaron de manera diferenciada y las controversias jurídicas fueron resueltas a

través de fallos discordantes. La ley era letra muerta. Durante las convenciones constitucionales se intentó incluir las cuotas sin que ello fructificara.

Así, entre 1993 y principios de 1994, María Teresa Merciadri de Morini, abogada y legisladora por el partido Unión Cívica Radical (UCR), señaló que su partido, al igual que los demás, se resistían a aplicar la ley, pues por un lado, era cierto que las mujeres ocupaban (como mínimo) 30% de la lista de candidaturas, pero también lo era que rara vez se les colocaba en lugares con posibilidad de resultar electas. A pesar de que el tema se incluía y se discutía en las agendas de cada partido, se empantanaba. El punto de quiebre llegó cuando en la lista electoral del partido UCR para diputados nacionales de la Provincia de Córdoba, de seis candidatos, sólo se colocaron a dos mujeres, una en el cuarto y otra en el sexto puesto, con lo que se violaba la ley 24012 y el decreto reglamentario N° 379/93, que establecían se debía colocar a dos mujeres en los primeros cinco puestos. María Teresa Merciadri de Morini recurrió a las autoridades judiciales para que se aplicara la ley, éstas negaron su petición e incluso cuestionaron la legitimidad de su acción. Entonces, apeló ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación la cual, por considerar abstracta o poco clara su demanda, la rechazó. El siguiente paso fue presentar, en junio de 1994, una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la que adujo la violación de sus derechos políticos por parte de la República Argentina (Allegre, 2002; Conti, 2012; ELA s/f; CIDH, 2001; Código Electoral Nacional). Mientras, el 22 de agosto de 1994 se aprobó el texto final de la Constitución. El Estado Argentino hizo diversas observaciones que postergaron el caso de la abogada. Finalmente, fue llevado al 104° periodo ordinario de se-



Es tiempo de que exijamos a los hombres que ensayen nuevos métodos y no se conformen con dar nuevos nombres a las viejas cosas. Las mujeres mexicanas, con derechos políticos y civiles, seguiremos desbordando toda nuestra alegría y todo nuestro dolor en el alma de los hombres.

Florinda Lazos León, 1931. (Tuñón, J., 2011:296.)

siones del organismo internacional, que declaró su competencia y admitió la petición en septiembre de 1999. El resultado: la firma de un acuerdo de solución amistosa entre el Estado y María Teresa Merciadri de Morini, donde aquél acepta que debe:

[...] garantizar de manera concreta y eficaz la participación efectiva de las mujeres en las listas de candidatos/as a cargos electivos nacionales, afianzando los derechos reconocidos en la ley 24.012, así como en el artículo 37 de la Constitución Nacional y en las normas concordantes de los tratados internacionales de derechos humanos de los que la República Argentina es parte. (CIDH.)

Esta legisladora sintetiza, con sencillez, lo que es un gran esfuerzo:

Llegué hasta la Corte Suprema de Justicia, que me hizo sonar en un fallo de dos renglones. Entonces, en 1994 tuve que recurrir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Me costó cientos de miles de pesos y llevó mucho tiempo, pero en 1999 gané y el Gobierno de Antonio de la Rúa tuvo que reconocer la obligatoriedad de la ley. (Conti, 2012.)

La batalla por la paridad en el ámbito local argentino se libró también al interior de los partidos políticos. El partido UCR, al que pertenecían María Teresa Merciadri de Morini y Raúl Alfonsín (primer presidente constitucional electo democráticamente en 1983), incumplía la Ley de Cuotas 24.012, a pesar de que en 1999 las mujeres constituían 51.3% de los afiliados. Esto motivó que la abogada solicitara la inclusión de mujeres en la Mesa Ejecutiva del Comité Nacional, de acuerdo con lo resuelto por la Convención Nacional de partido, según la cual debe haber una mujer cada dos varones, por lo menos, a partir del primer cargo. La resolución de la Jueza Electoral señaló que los principios de la convención sólo debían “tenerse presentes” al momento de constituir los organismos partidarios.

El Partido Justicialista estuvo muy relacionado con las mujeres. Ello se refleja en la importancia que tuvo la rama femenina del Movimiento Nacional Justicialista y su posterior apoyo para fundar el Partido Peronista Femenino, en 1949, así como también por ser el único partido que incluyó en sus listas a numerosas mujeres para las elecciones de 1951, cuando las argentinas votaron por primera vez. Con el tiempo, cada vez fue más difícil mantener el 33.33% de representación femenina. Para el periodo 1999-2002, las mujeres representaban 49,6% de sus afiliados, pero su presencia en los niveles de jerarquía y decisión era prácticamente nula; había sólo una mujer entre los 23 integrantes del Consejo Nacional (Allegrone, 2002, p. 21).

A la fecha, el Cupo o cuota funciona en Argentina como una acción positiva que no garantiza la llegada de las mujeres al poder y tampoco su protagonismo en el proceso de toma de decisiones (Allegrone, 2002, p. 28).

Con esta visión comparada de la historia de las mujeres en la política argentina se torna claro cómo en el caso mexicano la sentencia 12624 ha jugado un papel clave en colocarnos en medio de dos experiencias que, por distintas razones históricas, permite a las mujeres logros significativos en tiempos relativamente cortos, por la sinergia entre grupos de mujeres, aparatos de gobierno y partidos. En nuestro país esta historia ha sido más prolongada que en España y Argentina; ha tenido como referencia central a los grupos de mujeres que hasta hace muy poco, vía la acción legal intentada ante el TEPJF, consiguen destrabar obstáculos. A continuación se narra la historia del caso mexicano.

## Ubicación histórica de la sentencia 12624 en la construcción de la democracia en México

*En la tarea de recuperar y descubrir la vida de las mujeres, la historia oral ha resultado imprescindible, ya que son pocos los rastros escritos que ellas dejan; además, la vida privada, la intimidad, o sea el ámbito de acción femenino por excelencia, se construye a partir de rastros orales.*

Ana Lau (1994, p. 94)

En los afanes por construir la democracia siempre se han formado grupos de mujeres, desde finales del siglo XIX y durante los primeros 50 años del XX —preámbulo para obtener el voto (1953)—, lo cual demuestra que han trabajado esforzadamente en la democratización del país en distintas etapas históricas. Hecho poco reconocido, de ahí el interés por situarlas en la dimensión que les corresponde, avanzar un escaño más en la consolidación de los derechos políticos y en el cambio cultural que, en colaboración con aliados masculinos, han tenido que encabezar para participar en la política formal, debe ser un hecho visibilizado y valorado.

La construcción y el fortalecimiento de la democracia es uno de los capítulos más importantes de la historia política de México, por el importante trabajo que han desarrollado mujeres y hombres desde los primeros años del siglo XX. No obstante, cuando se relata en libros de historia y de ciencia política, únicamente se hace referencia a personajes masculinos como Francisco I. Madero, Emilio Rabasa o, en tiempos recientes, Jesús Reyes Heróles, quienes encabezaron la reforma política.<sup>5</sup> Madero, por ejemplo, en

5 De acuerdo con el *Léxico de la Política*, existen dos libros fundamentales para entender la orientación política de México en el presente siglo: *La sucesión presidencial en 1910* de Francisco I. Madero, publicado en 1908, y *La constitución y la dictadura* de Emilio Rabasa, publicado en 1912. La obra de Rabasa es considerada importante por la influencia que tuvo sobre el presidente Venustiano Carranza respecto a la necesidad de fundar gobiernos fuertes asentados no sólo en los ideales de la democracia, sino también en la garantía de estabilidad, aun si



su obra *La sucesión presidencial*, retomó los valores de la Constitución de 1857 e insistió de manera ideológica, organizativa y programática en la necesidad de la participación de los individuos para definir los asuntos públicos, la formación del Partido Nacional Democrático orientado a defender el voto, proponer la no reelección y formar un sistema de partidos. Asimismo, fue una gran figura de la democracia al convertirse en presidente; lamentablemente, fue asesinado al término de tres años de mandato.

A la luz de lo anterior es necesario inscribir las aportaciones de las mujeres en la historia de la democracia y, como señala Gabriela Cano, describir las muy diversas estrategias que emplearon para, entre otras, presentar candidaturas ciudadanas a fin de demandar el respeto pleno a sus derechos políticos.<sup>6</sup> En este aspecto sobresalen Juana Belén Gutiérrez de Mendoza, escritora crítica que en sus textos se opuso, igual que Madero, al régimen de Porfirio Díaz;<sup>7</sup> Dolores Jiménez Muro, dirigente de las “Hijas de Cuauhtémoc” y las “Amigas del Pueblo”, organizaciones que exigieron el sufragio femenino y la renuncia de Díaz, y pocos años después, Hermila Galindo, editora de *Mujer Moderna*, publicación feminista que apareció entre 1917 y 1919.

Hermila Galindo es una figura de gran relevancia que además de hacer aportaciones feministas de corte político, educativo, social y ético,<sup>8</sup> presentó ante el Congreso Constituyente de 1917 en Querétaro un memorándum en el que solicita el sufragio para las mujeres; este hecho notable la llevó a figurar

esto requería una aproximación más realista al ejercicio del poder a través de la concentración del mismo en la figura del presidente como fórmula para sostener el gobierno.

6 En mayo de 1911 más de mil mujeres firmaron una petición en la que pedían el sufragio. Véase Shirlene Ann Soto, *The Mexican Women: A Study of her Participation in the Revolution 1910-1940*, Palo Alto California, Research Associates, 1979, p. 22, citado por G. Cano, 1991, p. 271.

7 Juana Belén Gutiérrez de Mendoza publicó el periódico *Vesper*, que criticaba al sistema desde la conservadora ciudad de Guanajuato, y que fue calificado por los hermanos Flores Magón como “viril”. Después de la caída de Díaz y del asesinato de Madero publicó *El desmonte* (Macías, 2002, p. 26).

8 Su pensamiento vanguardista incluyó la defensa del divorcio como una estrategia para que las mujeres tuvieran una opción antes que permanecer en matrimonios infelices, o su propuesta de incluir la educación sexual en las escuelas (Macías, 2002).

junto con el general Silvestre González como los únicos líderes de la etapa inmediatamente posterior a la Revolución que propusieron la igualdad política de hombres y mujeres. Pese a estas propuestas, la ley electoral de los poderes federales, promulgada el 2 de julio de 1918, especificó que el derecho a votar y ser votado era sólo de los hombres. No obstante, Hermila Galindo se postuló como candidata a diputada por el 5º distrito electoral de la Ciudad de México, con lo que se convirtió en la primera mujer que contendió por un cargo de representación popular. Lamentable fue que aun habiendo recibido la mayoría de votos, el Colegio Electoral no reconoció su triunfo (Cano, 1991).

Como puede verse, Hermila Galindo es pionera en esta lucha. Durante el Primer Congreso Feminista realizado en enero de 1916, se abordó la importancia de que las mujeres ocuparan puestos públicos y se discutió el tema de los derechos políticos. Hermila Galindo no asistió al congreso, pero envió una ponencia en la que manifestó que las mujeres deberían tener derecho al voto.<sup>9</sup> Aun con la indiscutible solidez de sus argumentos, la figura recordada de aquel congreso es Francisca Ascanio, por su defensa a favor de la igualdad moral y política de las mujeres y los hombres, así como la solicitud de que inmediatamente después del restablecimiento del orden constitucional fuesen reconocidas por el presidente Venustiano Carranza (Alvarado, 1916). Durante el Segundo Congreso Feminista sólo las participantes que se consideraban radicales insistieron en la demanda por el derecho de las mujeres al voto en elecciones municipales (Macías, 1982, p. 78).

Si bien los congresos feministas no tuvieron un impacto directo a nivel federal, en Yucatán, durante el gobierno de Felipe Carrillo Puerto se reco-

9 Los congresos feministas en México fueron los segundos en organizarse en América Latina. El primero se llevó a cabo en Argentina en mayo de 1910 y fue organizado por la Asociación de Mujeres Universitarias (Macías, 2002, p. 84). Llama la atención que en el caso mexicano, feministas como Hermila Galindo o Consuelo Zavala (organizadora del Primer Congreso Feminista) pronto se retiraron de la escena política, lo cual demuestra que en el país prevalecía un ambiente muy difícil para la consolidación del liderazgo de mujeres (Macías, 2002, cap. 3).

noció a las mujeres el derecho a participar en elecciones municipales y estatales. Por eso, en la elección de 1923, tres mujeres se convirtieron en las primeras diputadas electas al congreso estatal: Elvia Carrillo Puerto, Raquel Dzib y Beatriz Peniche de Ponce.

Como señala Gabriela Cano (1991), en San Luis Potosí, a instancias del gobernador constitucionalista Rafael Nieto, se aprobó una ley que permitió a las mujeres aprender a leer y escribir, así como participar en los procesos electorales municipales de 1924 y en los estatales de 1925; esta reforma tuvo vigencia hasta 1926.

En Chiapas, en 1925 se reconoció a las mujeres el derecho de participar en las elecciones estatales y municipales (Cano, 1991, p. 281). Entre las candidaturas presentadas hay que mencionar la de Elvia Carrillo, tanto por haber escogido una suplente mujer, Hermila Zamarrón, como porque su triunfo en las urnas tampoco fue reconocido por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados local.

La formación de candidaturas femeninas, el reconocimiento transitorio de derechos políticos de las mujeres, la movilización de éstas y el impacto de las organizaciones feministas en contextos estatales, comienzan a ser estudiados, pero es difícil dimensionar su influencia en la aparición de organizaciones federales que pugnarán por los derechos políticos como el Partido Feminista Revolucionario y el Bloque Nacional de Mujeres Revolucionarias, que surgen a mediados de los años veinte y tienen su centro de operación en la Ciudad de México. Las historiadoras coinciden en señalar que para entonces el núcleo del feminismo ya no estaba en Mérida, Yucatán.

Gabriela Cano (1991) ofrece una pista importante sobre la historia de los derechos políticos de las mujeres y la conformación del feminismo a finales de la década de los veinte en la Ciudad de México: el Partido Nacional Revolucionario (PNR, fundado en 1929) se interesó por primera vez en las mujeres al establecer en el primer artículo de su Declaración de principios que

el partido contemplaría “ayudar y estimular paulatinamente el acceso de la mujer mexicana a las actividades de la vida cívica”.<sup>10</sup> De acuerdo con Anna Macías (2002, p. 26), el detonador de que las mujeres se organizaran fue la declaración de Ignacio García Téllez, presidente de la sección de Acción Política del PNR, respecto a que las mujeres no estaban listas para el sufragio. Asimismo, el inicio del apoyo de las mujeres al aparato gubernamental a través de la fundación de agrupaciones como el Bloque Nacional de Mujeres Revolucionarias, y las declaraciones en la prensa a favor de incorporarlas en el desarrollo, provocaron una mayor organización independiente de mujeres. En otras palabras, a partir de los últimos años de la década de los veinte se abrió un espacio de diálogo con el partido hegemónico, en el que éste recibía las demandas ciudadanas, al tiempo que “reconocía” las necesidades sociales de las mexicanas —pues eran sus bases de apoyo—, pero sin pretender hacerlo en calidad de ciudadanas con derechos.

Las mujeres pugnaron contra tan limitada percepción; las movilizaciones feministas de los años treinta concentraron agrupaciones corporativizadas en torno a intereses comunes, en las que las ideologías nacionalistas y comunistas compitieron contra los ideales feministas. En este contexto de pugna ideológica y política se consolidaron fuertes organizaciones de mujeres, entre cuyos principales ejes articuladores destacan las demandas de mejoras salariales, la repartición de tierra, apoyos para el cuidado de los hijos, la defensa del voto de las mujeres, la igualdad de derechos civiles y los derechos políticos.

Durante los primeros años de la década de los treinta las mujeres se organizaron en tres congresos feministas. La primera demanda por el voto la presentó el Congreso de Mujeres Obreras y Campesinas (1931) ante la Cámara de Diputados, pero no obtuvieron respuesta. Años más tarde, dicha demanda sería retomada por el Frente Único Pro Derechos de la Mujer

---

10 “Declaración de principios” y “Estatutos” del Partido Nacional Revolucionario, 20 de enero de 1929, en *Historia documental del Partido de la Revolución*, tomo I, México, PRI-ICAP, 1981, pp. 56-85, citado por G. Cano, 1991, p. 283.

(FUPDM), movimiento que surgió en 1935 que en varias ocasiones aglutinó a más de 50 mil mujeres (Tuñón, 1987).

Se comprueba la idea de que en América Latina la democratización se fortalece en tiempos de aguda depresión. La organización feminista en México creció durante 1930 y 1940, paradójicamente, en un periodo en el que menos mujeres encontraban trabajo fuera del hogar.<sup>11</sup> Este incremento puede interpretarse como resultado del cobro de conciencia de las mujeres de que a pesar de haber participado en la revolución y reconstrucción del país, no gozaban de los derechos necesarios y era urgente organizarse para avanzar. A ello se agregaba el deterioro del ambiente social, en un país donde el trabajo femenino existía aun antes de la revolución, lo que propició que éste fuese visto como una amenaza para miles de obreras, campesinas e incluso profesionistas.

La década de los treinta inició con la búsqueda activa de las mujeres por organizarse en corporaciones de corte obrero o campesino, con un fuerte matiz feminista, a diferencia de sus contrapartes masculinas. María Ríos Cárdenas lideró los congresos de mujeres desde donde resonó la demanda por el voto, y, entre otras, por los salarios mínimos y jornadas de trabajo de ocho horas, tierras y oportunidades para las campesinas, licencias con derecho a sueldo, un mes antes y dos después del nacimiento de un(a) hijo(a) (Macías, 2002, p. 157).

La política feminista se articuló en torno a exigencias económicas y políticas, y en múltiples formas contra la categoría “mujer”, construida desde la subordinación como señala Chantal Mouffe (1999, p. 26). Forma parte de un proyecto político que luchó contra las formas de subordinación que existían en muchas relaciones sociales y no sólo las vinculadas al género.<sup>12</sup>

---

11 El caso mexicano se sitúa en un contexto latinoamericano donde la participación de las mujeres se incrementaba en momentos de crisis y jugaba un papel clave en la democratización (Chaney, 1989).

12 De manera esquemática puede decirse que los campesinos demandaban tierras; los obreros, mejores condiciones de trabajo; los nacionalistas, la exportación; y las mujeres, derechos

Julia Tuñón destaca la importancia del FUPDM en conjuntar organizaciones, grupos femeninos y feministas; la demanda del voto unificaba las diversas posturas que esgrimían la diversidad de mujeres que lo integraban.

De acuerdo con W. Morton, desde el PNR también se abrieron espacios para la participación política de las mujeres. Por lo menos en dos estados —Guanajuato (1934) y Puebla (1936)— se reconocieron sus derechos a participar en elecciones municipales y estatales.<sup>13</sup> En 1936 se lanzaron precandidaturas internas de mujeres a diputaciones en Veracruz. De manera similar, en 1938, en algunos estados del país, como Guerrero, varias mujeres registran sus candidaturas a las presidencias municipales.<sup>14</sup>

Pese a estos moderados avances al interior de los estados, en el ámbito federal los derechos políticos de las mujeres continuaron contenidos. En febrero de 1937, el FUPDM postuló a dos militantes como precandidatas a diputadas: Refugio García, en el distrito de Uruapan, Michoacán, y Soledad Orozco, en León, Guanajuato. Ambas obtuvieron mayoría de votos en sus respectivas demarcaciones, pero el PNR se negó a reconocer su triunfo.<sup>15</sup> Como resultado de esta negativa, Refugio García y sus seguidoras del FUPDM realizaron una huelga de hambre afuera de la residencia presidencial de Los Pinos.

---

ciudadanos para participar en las decisiones. En cuanto el presidente Lázaro Cárdenas hizo público su interés en los derechos de las mujeres, se potencializó la organización femenina.

13 W. Morton. (1962). *Woman Suffrage in Mexico*, Universidad de Florida, citado por G. Cano, 1991, p. 281.

14 La primera mujer en registrar una candidatura a la Presidencia Municipal fue Aurora Meza Andraca en 1938 por el municipio de Chilpancingo, Guerrero.

15 El importante trabajo de rescate histórico emprendido por Gabriela Cano llama la atención sobre el hecho de que hacer campaña a favor de Refugio García y Soledad Orozco, así como anteriormente para Hermila Galindo, fue un medio para promover un proyecto político que beneficiara a las mujeres. "... en una carta dirigida a su amigo y coterráneo, el Presidente Lázaro Cárdenas, García destacando que la labor emprendida por ella fue todo un trabajo de cultura y educación cívica para el pueblo, enseñándoles sus derechos." AGN, FLCR, 5444.1/15 Carta de María del Refugio García al General Lázaro Cárdenas, presidente de la República, 15 de mayo de 1937, citado por G. Cano, 1991, p. 288.

En este contexto, el presidente Lázaro Cárdenas propuso una iniciativa de reforma al artículo 34 constitucional para que se reconociera la igualdad jurídica de la mujer y se posibilitara su participación política. El 23 de noviembre de 1937, el secretario de Gobernación envió al Senado el proyecto de ley, en el que sólo se agregaban tres palabras: “hombres y mujeres”. El 1 de septiembre de 1938, durante su mensaje anual a la nación, el presidente Cárdenas exhortó a los estados a ratificar la reforma. Sin embargo, el trámite no se completó. La reforma no se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

¿Cómo explicar que Cárdenas haya sido el primer líder político posrevolucionario en apoyar el derecho al voto de las mujeres, a diferencia de sus predecesores Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez? Entre los factores que influyeron en esta decisión se han citado la caída de la República en España —ocurrida un año después; Francisco Franco subió al poder en marzo de 1939—, la candidatura de Juan Andreu Almazán en 1939 y el posible conservadurismo que el gobierno podría percibir en las mujeres. Lo cierto es que no fue sino hasta 1953, como ya se dijo, cuando las mujeres obtuvieron el reconocimiento a ese derecho a nivel federal, aunque Miguel Alemán Valdés otorgara el de votar y ser votadas en 1947, en elecciones municipales, a través de la reforma al artículo 115 de la Constitución (Álvarez, s/f).

En 1952, Amalia Castillo Ledón, presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres, se dirigió al entonces candidato a la presidencia, Adolfo Ruiz Cortines, a fin de solicitar el voto para las mujeres. La respuesta fue que apoyaría la demanda siempre y cuando la avalaran 500 mil firmas de mujeres (Tuñón, 1987). Ella las consiguió con un enorme esfuerzo, en medio de la desmovilización general de las mujeres, 15 años después de la negativa de Cárdenas, lo que marca el inicio del derecho al sufragio femenino. Posteriormente, aún en 1952, se derogó el artículo 115 de la

Constitución, que facultaba a las mujeres a participar en las elecciones municipales, y en 1953 se reformó el artículo 34 constitucional, reconociendo la ciudadanía plena y el derecho a ejercer el voto.

Una vez conquistado el derecho a votar y ser votadas, pasaron por lo menos 15 años para que se diera una coyuntura favorable al ejercicio de sus derechos: la modificación, en 1974, del artículo 4º constitucional, que consagra la igualdad jurídica a hombres y mujeres.<sup>16</sup> Poco después, en 1975, se celebraba en México la Primera Conferencia Mundial sobre la Condición Jurídica y Social de las Mujeres.<sup>17</sup>

Durante la década de los ochenta y los primeros años de los noventa la acción política femenina estuvo dirigida a integrar distintas demandas sociales y a impactar a los partidos políticos.<sup>18</sup> Sin embargo, desde los

16 Artículo 4º. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. (Reformado mediante decreto publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1974.)

17 Coincidió con el Año Internacional de la Mujer de las Naciones Unidas y dio origen al mandato por el cual la Asamblea General proclamó al periodo 1975-1985 Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. La Conferencia fue convocada por la Asamblea General como la primera de una serie de reuniones cuyo objeto era comprometer a los estados a adoptar estrategias y planes de acción para transformar la condición social de las mujeres, a quienes considera participantes activas en el desarrollo. *La mujer y el derecho internacional: conferencias internacionales*, Organización Internacional del Trabajo, consultado el 08 de agosto de 2013 en [http://www.catedradhumentos/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/3\\_d\\_h\\_mujeres/28.pdf](http://www.catedradhumentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/28.pdf)

18 Julia Tuñón (1987, p. 75) destaca que en la segunda mitad de la década de 1980 se condensan elementos del proceso nacional, como la crisis económica y política de legitimidad del PRI. En este contexto, los movimientos sociales ganan fuerza, entre ellos el Movimiento Amplio de Mujeres en el que confluyen organizaciones como la Asamblea de Barrios, el Sindicato Nacional de Costureras, la Regional de Mujeres, entre otras. Éstos convergen con el feminismo y fortalecen los encuentros, por ejemplo, el IV Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, celebrado en Taxco en 1987, donde mujeres militantes de partidos, de organizaciones sociales, de movimientos populares, cristianos y sindicales, exiliadas, campesinas y sindicalistas de México y Centroamérica se reúnen con feministas, de lo cual se producen encuentros y desencuentros como parte del esfuerzo por ampliar las bases de participación y debate político. Los esfuerzos comenzaron a dar frutos a partir de 1988, gracias a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia ese año, quien abrió la puerta para una renovada participación social dentro y fuera del neocardenismo, que fomentó la renovación de los otros partidos políticos. Se crean las condiciones para el surgimiento de nuevas identidades políticas que se unen en torno a la aspiración democrática.



movimientos sociales y la acción política de izquierda se gestarían las acciones para proponer el cambio institucional: la introducción de las cuotas de género en la ley y el respeto a las mismas. La diversidad de las demandas dio sustento al “Movimiento Amplio de Mujeres”, colaboración que se construyó gracias a la energía femenina para establecer bases de participación común (Tuñón, 1987).

La vinculación directa con el tema de la democracia —a través de la defensa de los derechos políticos de las mujeres— aparece en la década de los noventa, cuando se realiza la Convención Nacional de Mujeres por la Democracia (CNMD) alrededor de dos ejes: el primero, solicitar a los partidos políticos la apertura de sus registros legales para incorporar candidaturas de mujeres destacadas por su lucha en diversos frentes a favor de la democracia; el segundo, exigir al gobierno cumplir los compromisos contraídos por México ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en torno de la problemática femenina.

Transitar de la integración de propuestas a la elaboración de una lista de mujeres, que el feminismo denominaba como sus representantes, y de ésta a las listas de los partidos políticos, implicó un replanteamiento político de fuerzas y una toma de conciencia que han sido descritos con precisión por las historiadoras. Baste señalar que, como parte del proceso que lleva a la materialización del derecho a ser votadas, sólo 12 de una lista de 35 mujeres propuestas durante la CNMD alcanzaron la representatividad plural avalada por los distintos grupos feministas, frente a los partidos políticos. En la Convención participaron mujeres del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), no asistieron las del Partido Acción Nacional (PAN), aunque se les incluyó en la convocatoria. Aun cuando desplegaron su apoyo para el posicionamiento de las candidatas propuestas, en la práctica, las mujeres redujeron su presencia en las listas de postulaciones debido al incremento en la lucha partidaria interna. Los escaños

para las mujeres fueron sacrificados a favor de los candidatos hombres (Lovera, 1991, p. 245).

Puede afirmarse que desde el origen de la movilización a favor del sistema de cuotas en los partidos en el sistema electoral se adoptaron métodos democráticos, sin que esto necesariamente signifique que fuera la forma más eficaz de consolidar logros. Ejemplo de lo anterior son los resultados electorales de 1991, ya que el objetivo de formar una bancada feminista comprometida con la democracia y el movimiento social de las mujeres en la Asamblea Legislativa, se vio limitado. De 598 puestos (incluido el Senado y la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal) sólo seis mujeres manifestaron tener una perspectiva feminista; de ellas, tres pertenecían al PRI (Gloria Brasdefer Hernández, María de los Ángeles Moreno y Lucía Ramírez) y tres al PRD (Amalia García, Laura Itzel Castillo y presumiblemente Patricia Ruiz Anchondo). De todas las mujeres promovidas por el CNMD, sólo una ingresó a las Cámaras: Patricia Ruiz Anchondo.<sup>19</sup>

En los primeros años de la década de los noventa las mujeres tenían plena conciencia de que no bastaba la acción social para conseguir un cambio en las estructuras políticas. Por más intenso que fuera su involucramiento, se requería formar un sistema de cuotas, el cual entonces no era claro cómo lograrlo. Por esos años se realiza la CNMD gracias a lo que continúa siendo una característica de la participación exitosa de las mujeres: la colaboración plural.<sup>20</sup> 1991 marca un momento especial debido sobre todo a dos aspectos: por un lado, el refrendo del giro que había

19 La fórmula Patricia Mercado y Norma Vázquez logró para el Partido del Trabajo la votación distrital más alta del país, pero éste y el Partido Revolucionario de los Trabajadores perdieron el registro (Tuñón, 1987, p. 94).

20 Ejemplos sobresalientes de colaboración institucional en la arena política fue la acción concertada de 61 diputadas durante la LIV Legislatura para incorporar reformas al Código Penal en materia de delitos sexuales. En la articulación de estas acciones, Amalia García (primera legisladora feminista que ocupó un escaño por el Partido Mexicano Socialista en 1988) jugó un papel claro. Dichas reformas matizaron las causales y aumentaron la pena por violación y fueron aprobadas en la Cámara en junio de 1990. Véase Bedregal, Saucedo y Riquer, 1992.

tenido la sociedad mexicana a partir de las elecciones intermedias de 1985, cuando empezó a disminuir la presencia política de las mujeres en todas las instancia del poder público; por otro, éstas comenzaban a organizarse de manera efectiva en la esfera pública y aprendían a colaborar para poner en práctica el conocimiento de los códigos, las normas tácitas y explícitas del funcionamiento de la política formal. En los años siguientes capitalizarían el aprendizaje sobre la lógica interna de los partidos y del sistema político.

Durante los años noventa se introdujeron las cuotas en los partidos políticos y en la ley electoral, a instancias de la reactivación del movimiento de mujeres y su vinculación con las mujeres activas en las Cámaras. Iniciamos el siglo XXI con un incipiente sistema que se ha venido fortaleciendo desde 2003 y que, tras una década de ensayo y error, ha mostrado la urgencia de ajustar los mecanismos que lleven a su aplicación, sin excepciones, si se quiere construir una democracia inclusiva. De ahí, la importancia de lo resuelto en la sentencia 12624 del TEPJF.

## Los partidos políticos y las cuotas en México

*La agencia se refiere no a las intenciones que la gente tiene en hacer cosas, sí a su capacidad de hacer esas cosas en primer lugar (por eso la agencia implica poder). Agencia se refiere a los eventos de los cuales un individuo es un autor, en el sentido de que un individuo podría, en cualquier fase de una secuencia dada de conducta, haber actuado de manera diferente.*

Anthony Giddens (1995)

Queremos resaltar tres ideas en torno a la sentencia 12624:

1. Las mujeres han ganado elecciones desde principios del siglo XX, pero para que tengan incidencia política es indispensable una “masa crítica” que respalde sus propuestas y de curso a sus demandas.
2. En el trabajo de las mujeres comprometidas dentro de los partidos políticos fue fundamental el fortalecimiento del movimiento feminista para introducir, en un primer momento, las cuotas en los partidos.
3. La construcción de agencia de las participantes demuestra que, en lo individual, la conquista de la autonomía política y personal son elementos fundamentales en la constitución de las mujeres como sujetos de derechos.

Un esfuerzo que comparten las mujeres mexicanas con las de otros países es haber establecido el sistema de cuotas. En México se demandó por primera vez la inclusión de mujeres a través de las cuotas, desde los partidos de izquierda. Los partidos Democrático del Trabajo (PDT) y de los Trabajadores (PT) decidieron adoptar esta medida en sus dirigencias nacionales y regionales, en 1986 y 1991, respectivamente. Por su parte, el PRD, durante su Primer Congreso Nacional en 1990, aprobó una cuota de

20% para todos los puestos directivos y de representación popular. El eje de su argumentación fue que las *relaciones de género* marcaban de manera desigual la participación de hombres y mujeres en el partido. De acuerdo con Amalia García, fundadora del PRD, “se hizo un esfuerzo por hacer visibles a las mujeres en cargos relevantes y se adoptó un modelo de equidad de género”.

Sobre este tema, el reconocido politólogo Jorge Alcocer recuerda:

El tema de las cuotas empezó como un debate al interior de algunos partidos políticos, por ejemplo, en la izquierda (PSUM —Partido Socialista Unificado de México—, PMS —Partido Mexicano Socialista— y PRD). Amalia García fue en aquellos años una de las mujeres más activas en impulsar estas ideas. Desde el ámbito gubernamental lo hizo Silvia Hernández, en el CREA (Comisión Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud). La discusión estaba en el terreno de los partidos políticos, pero había muchas resistencias, las más fuertes venían de mujeres. Cuando discutimos el primer estatuto del PRD en la asamblea preliminar en 1989, Amalia García propuso la cuota como obligatoria. Ya habíamos puesto cuotas en los estatutos del PSUM. En el partido comunista no se puso en ningún estatuto, pero había la tesis sobre la igualdad de las mujeres y cómo impulsar el trabajo partidista para mejorar su representación. En esa asamblea, Amalia García hizo la propuesta y empezamos a votar unos a favor y otros en contra. Todos los que se anotaron en contra eran mujeres, decían que la cuota era una forma de trato discriminatorio, que no necesitaban cuotas para competir.

A su vez, Angélica de la Peña, mujer de izquierda y parlamentaria, coincide:

Tengo una historia larga en apoyar el cumplimiento de las cuotas dentro de los partidos políticos. Soy fundadora del PRD y desde entonces ha sido una de mis causas. En

El voto, como acto de intervención agente en la práctica del gobierno, no ha sido precisamente universal. No es verosímil ni admisible que la mejoría trascienda sólo a la parte masculina de la población. La mujer también ha participado del adelanto del país.

Margarita Robles de Mendoza, 1931. (Tuñón, J., 2011:285-286.)

el primer congreso del partido, cuando estábamos discutiendo sus estatutos, propusimos la primera cuota para candidaturas de mujeres en 1989; entonces impulsamos el 20%. Fue un debate muy importante porque quienes se opusieron fueron algunas mujeres connotadas, dijeron que no necesitábamos cuotas, y bueno... de todas maneras ganamos ese 20%.

Acerca del porqué de las cuotas, la exgobernadora del estado de Zacatecas, Amalia García apunta:

La cuota debería garantizar el reconocimiento de experiencias y liderazgos y combinar con jóvenes indígenas, etc. para darle toda la fuerza. Hoy, las distintas expresiones dentro del partido usan la participación de las mujeres como un castigo, diciendo que le toca a tal fracción. Esto sólo sirve para obstaculizar.

A pesar de todo, desde 1990 el PRD tuvo una cuota de 20%, la cual aumentó en 1993 a 30% en las candidaturas externas e internas, así como en sus dirigencias, al establecer que de cada tres candidatos o candidatas tendría que haber dos de un género y uno del otro, de manera alterna. Amalia García comenta:

En el Cuarto Congreso del PRD se propone el cambio de estatuto para que quede en 30%. Si no hubiera habido un grupo de mujeres del movimiento feminista en Zacatecas muy activas, hubiera sido muy complicado lograrlo.

En este diálogo temático sobre la experiencia al interior del PRD, Angélica de la Peña reitera:

Ese congreso fue muy importante. Por primera vez integramos la Secretaría de la Mujer que no existía en el partido y con ella se institucionalizó un trabajo dedicado a organizar a las compañeras. En el siguiente congreso fue mucho más fácil conciliar el 30-70, y así duramos un buen tiempo.

Por su parte, Ruth Zavaleta relata su experiencia al respecto:

Lo que a mí me ha tocado vivir respecto a la historia de la paridad en México es el trabajo que se ha hecho desde las organizaciones sociales. Desde allí veíamos el tema como un asunto de justicia. En las luchas sociales, la participación política de las mujeres es mayoritaria. Mujeres que luchan por la vivienda, por los servicios públicos. A finales de los ochenta yo no sabía que había derechos de las mujeres, pero lo que para mí era justo es que si nosotras estábamos al frente de la organización, pues la representante debía ser una mujer.

Recuerdo que desde 1989 tenía problemas con el PRD porque la cuota de género era para hombres y mujeres. Cuando nosotros registrábamos planillas para competir por algún cargo de elección dentro del partido, registrábamos a puras mujeres y me decían que no podía registrar sólo mujeres, que no estaba respetando la cuota de género y que ésta es tanto para hombres como para mujeres.

Son los tiempos del surgimiento de los liderazgos múltiples, derivados tanto de la presencia de las mujeres de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos de apoyo —que, en ocasiones, influyen en la lucha social desde adentro, en calidad de asesoras— como de la militancia de las líderes naturales de los movimientos en organizaciones o corrientes políticas determinadas. Son los años en que las ONG feministas lucharon por definir si su trabajo sería asistencial o estaría marcado por una orientación política (Tuñón, 1987, p. 99).

En la coyuntura histórica de principios de los años noventa, experiencias como la de Ruth Zavaleta toman enorme fuerza debido al liderazgo de las actoras de estos movimientos. En esos años aún había tensión entre las feministas y las líderes de sectores populares. Sin embargo, no hay duda de que la demanda de las cuotas como espacios de representación de las mujeres y como parte indisoluble de los derechos políticos se defendió fundamentalmente en los grupos feministas, como refiere Patricia Mercado:

En el congreso feminista de 1992 celebrado en Acapulco, Cecilia Loría Savignon (t) y yo organizamos una mesa dedicada al tema “La lucha por los derechos democráticos

de las mujeres", en especial el de la participación política. Propusimos lanzar la campaña por las mujeres: "Ganando espacios por el 52%". Planteábamos el referéndum, el plebiscito, la ampliación de derechos políticos, las candidaturas independientes, la iniciativa legislativa popular y la paridad (50-50%). Nuestra propuesta se origina porque nos enteramos de que los movimientos a favor de la paridad habían alcanzado un *boom* en Europa.

Los estatutos actuales del PRD (2013) mandatan:

Artículo 2. La democracia en el partido [...] Al integrar sus órganos de dirección, representación y resolución, y al postular candidaturas plurinominales, el Partido garantizará, mediante acciones afirmativas, que cada género cuente con 50% de representación. Este mismo principio se aplicará en el caso de alianzas electorales y de candidaturas externas.

En sentido estricto, la comparación entre México y España respecto a la introducción de cuotas desde la izquierda no se sostendría, debido a que el partido que estuvo 70 años en el poder (PRI) también discutió la medida en 1990, aunque sin establecer las condiciones para su aplicación. Las priistas que se ubican a la izquierda del espectro político: Beatriz Paredes, Silvia Hernández, María de los Ángeles Moreno, Gloria Brasdefer y María Elena Chapa, entre otras, defendieron los derechos ciudadanos de las mujeres.

La resistencia en el PRI fue también singular. Aunque las mujeres que abanderaban la cuota de género tuvieron la ventaja de que los vasos comunicantes entre el poder institucional y el poder partidista eran más cercanos en esos años, lo que les permitió ampliar el rango de influencia de la discusión, eso no necesariamente aminoró su carga. María Elena Chapa comenta:

Los primeros intentos por hablar del tema en el PRI fueron muy escabrosos, provocaban apatía o burla. Poco a poco fuimos encontrando algunos aliados que entendían la importancia de la participación política de las mujeres y creían necesario establecer la cuota. Me acuerdo que se armó una estrategia, en la que participaron María



de los Ángeles Moreno, Beatriz Paredes, Dulce María Sauri, para abrir la discusión y plantearlo en las asambleas anuales del partido.

La defensa de las cuotas obliga a buscar caminos que la hagan viable. Las políticas utilizan todos sus recursos y cuando éstos se agotan y no se puede avanzar, proponen rutas alternativas. La sensibilización a los compañeros demostró ser una estrategia exitosa.

Al respecto, María de los Ángeles Moreno sostiene:

Cuando se estaban redactando los estatutos del partido en la asamblea, alguien propuso que se fijara una cuota de 10%. Les expresé que eso no alcanzaba, que teníamos que rebasar esa proporción. Clara Jusidman afirmó que la experiencia internacional era de 30%, y si no lográbamos más del 30% no iba a funcionar. Revisamos el Cofipe. Me tocó ser la voz cantante, era 1993. Todavía estaba Fernando Ortiz Arana como parte de la Cámara y presidente de partido. En una de las reuniones dije que mi solicitud era modificar el artículo 261 para establecer una cuota obligatoria de representación de las mujeres, pero los señores, que estaban en absoluta mayoría, dijeron no a ese 30%, que las mujeres no estaban preparadas, que no había suficientes... los argumentos de siempre. Fernando me apartó del grupo y me dijo: "Tienes razón, pero, además, como mujer, te verías muy mal si no luchas por esto. Te ayudo, pero hay que optar por el número o por la obligatoriedad". Le respondí que las dos cosas eran importantes. Su respuesta: "Ya sé, pero, por estrategia debemos proceder así. Por ahora no vamos a lograr las dos".

La experiencia de las mujeres del PRI rememora el caso de España en lo que se refiere a la influencia del poder institucional y el poder partidista, cuando se ponen al servicio de las mujeres. María de los Ángeles Moreno relata parte de esta historia:

Beatriz Paredes, secretaria general del CEN (Comité Ejecutivo Nacional) del PRI en 1992 y 1993, me dijo: "Eres diputada, vamos a formar una nueva organización abierta a las mujeres, con nuevas posiciones y reivindicaciones serias". Y formamos el Congreso de Mujeres por el Cambio: Beatriz Paredes, María Lavalle Urbina, Griselda Álvarez, Silvia Hernández, tu servidora y posteriormente María Elena

Chapa. Fuimos catalizadoras del proceso para impulsar a las mujeres en la carrera política. Empezamos a pensar cómo lograr que hubiera más mujeres en los lugares de toma de decisión o en los cargos de elección popular. Ocurre que a la mitad de la LV Legislatura, en 1993, me toca sustituir a un varón en la coordinación del grupo parlamentario mayoritario, que era el PRI, y ahí surge la idea de hacer las reformas electorales, de modificar el Cofipe.

El papel de algunos hombres fue importante para avalar la primera modificación al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe). A pesar de su apoyo, es claro que los hombres se enfrentan a muchas dificultades cuando intentan defender los intereses de las mujeres, y más, si ellas no están presentes. Jorge Alcocer recuerda:

Participé en el grupo que elaboró el primer Cofipe (1990), con Porfirio Muñoz Ledo y junto con muchos representantes del PRD. De parte del PAN participó Diego Fernández de Cevallos, Ricardo García Cervantes, Antonio Lozano Gracia, Juan Miguel Alcántara. Estaban, por supuesto, Arturo Núñez Jiménez, que era el secretario técnico del Instituto Federal Electoral (IFE), Manlio Fabio Beltrones, el subsecretario que coordinaba la mesa, y por parte del PRI estaban Santiago Oñate, Fernando Ortiz Arana, José Luis Lamadrid, puros hombres, ni una mujer... y la cosa no ha mejorado mucho, no sean optimistas. En ese momento nadie se daba cuenta que sólo había hombres, porque éramos hombres quienes trabajábamos los temas electorales en los partidos. Todos habíamos sido representantes en la Comisión Federal Electoral. Amalia García también junto conmigo, pero se cedió su lugar para que pudiera entrar el representante del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), que era Leonardo Valdés Zurita. La preocupación fue qué vamos a hacer con la cuota de género. Al final, no se puso nada y en la exposición de motivos se dijo que cada partido debía fomentar la participación de las mujeres. Sería a finales de 1993 cuando se pone por primera vez, de manera no declarativa sino como norma dentro del articulado transitorio del Cofipe, pero todavía como recomendación: "promoverán".

La primera gran aportación de las mujeres del PRI, con apoyo de feministas y mujeres de otros partidos, fue cambiar el tema de las cuotas de género de

los artículos transitorios del Cofipe e insertar medidas en la ley, no sin dificultad. Una de estas protagonistas, María de los Ángeles Moreno, destaca las resistencias encontradas en distintos niveles:

Finalmente, lo que logramos es que se redactara: “Los partidos promoverán la presencia de mujeres hasta preferiblemente el 30%”. Pero no era suficiente, sino sólo un paso que nos costó mucho. Diego Fernández de Cevallos decía que de ninguna manera, que no era posible, y me amenazó con mandarme a todas las mujeres del PAN. Le dije: “Te vas a ver muy mal y ellas, peor... son muy poquitas, y somos más las del PRI. Además, varios hombres nos están apoyando”. Afirmó que seguiría luchando en contra de las cuotas. El debate fue en la noche y, por supuesto, reuní a todas mis compañeras para explicarles de qué se trataba. Acordamos que si podíamos lograr más, fuéramos por más... Lo único que se había alcanzado en la discusión era el “promoverá”; teníamos que llegar a la obligatoriedad. Diego mandó a las señoras del PAN a decir que ellas se sentían bien, que sus compañeros eran muy amables, que siempre las trataban bien, que ellas tenían espacios como se preveía en la Cámara.

Desde la izquierda, Angélica de la Peña relata:

El argumento fue que el sistema de cuotas no era necesario, que la cuota era indigna, que teníamos que entrarle al tú por tú con los hombres. Creo que muchas compañeras actuaban de manera genuina, pero otras no. Otras realmente estaban siendo usadas por los compañeros, quienes las mandaron a pelearse contra las feministas que planteábamos las cuotas. Al final, cuando la situación era muy complicada, decidimos seguir con el 30% porque en ese momento no había condiciones para avanzar más.

En este proceso aparecieron nuevos personajes del sexo masculino que avalaron la reforma, como menciona María de los Ángeles Moreno:

Subió a tribuna el diputado don Pedro Ojeda Paullada y se emocionó tanto, que dijo que este país no podía quedar en el atraso, que había mujeres que habían demostrado su excelencia y puso varios ejemplos, “incluso —dijo— nosotras...” Y todos comenzaron a reír, “...nosotras las personas honorables, que pensamos que podemos

lograr una mejor sociedad con la participación de la mujeres, estamos a favor de la moción y que se apruebe en el Cofipe...” O sea, la salvó, pero, en realidad se había equivocado. Miguel González Avelar también dio un buen discurso y varias compañeras, como Blanca Esponda Espinosa, María Esther Sherman y Laura Alicia Garza Galindo. Total, hubo una fuerte discusión que terminó a las tres de la mañana, y a lo que llegamos fue que se quedara en “promoverá la participación de las mujeres”.

Pese a que con el transcurso del tiempo esta reforma parece débil, en su momento requirió de un fuerte impulso por parte de actores políticos clave. El contexto político de pluralidad que se gesta desde 1994 facilitó este cambio que, si bien sólo se incluyó en los artículos transitorios, significó un trabajo político contundente en la promoción del liderazgo de las mujeres. Empezábamos a ser visibles en la Ley Electoral, y eso, por sí mismo, ya era muy significativo.

Al respecto, Patricia Mercado narra:

Cuando gana por primera vez la oposición en el Congreso, Porfirio Muñoz Ledo era el abanderado de la izquierda, y se planteó lo que sería una importante reforma de apertura democrática. En esos años, Amalia García era diputada. En ese contexto, Cecilia Loría Savignon (t), Rosario Robles y yo organizamos una reunión en casa de Rosario. Asistimos Amalia García, Cecilia Romero, Patricia Espinosa del PAN, Marta Lamas, Beatriz Paredes, María de los Ángeles Moreno, Cecilia Loría Savignon (t) y yo. Cecilia Romero dijo que en el PAN aún no entendían el tema, “así que el PRI y el PRD voten a favor, y que el PAN se abstenga”. Ese fue el compromiso. Comenzó el *lobbying* en Bucareli. Todos los asesores de esa reforma electoral nos decían que nadie estaba planteando las cuotas. Con esta información, empezamos a trabajar más duro con las diputadas. Finalmente, para lo único que hubo tiempo fue para incluir un artículo transitorio. Ni siquiera en el cuerpo del Cofipe.

En la Cámara el debate fue intenso. Se hizo evidente que el tema de la participación política de las mujeres se conceptualizaba como “no importante”, como un asunto que sólo les atañe a ellas. Entender que la igualdad es mandato constitucional, derecho humano fundamental y asunto de mujeres y

hombres, no pasaba por ninguna de las mentes masculinas presentes en el debate, como describe Lucero Saldaña:

Siendo Diputada Federal me toca subir a tribuna para sostener que se estableciera la cuota de género —no en el articulado porque no logramos que estuviera el tema en las negociaciones de Gobernación—, y a tanta insistencia de las mujeres de la Legislatura LV, fue aceptado el artículo transitorio; que señalaba “se promoverá” con verbo no indicativo. Significó un avance para los años noventa el que se lograra registrar en medio de otros temas “relevantes” de reforma política y electoral.

Lo más significativo de la inscripción de las cuotas en el Cofipe fue la experiencia plural que derivó para las mujeres, permitió el ejercicio de uno de los valores democráticos más importantes: la tolerancia y el respeto a las opiniones ajenas. El ánimo de acordar para avanzar era el objetivo como lo señala María Elena Chapa:

Por ahí de 1993 ya estaba peleando por las cuotas, tanto en el partido como en el Cofipe. Primero fue a través de mi presidencia del Congreso de Mujeres por el Cambio del PRI, luego en el Cofipe. El primer partido que abrió la discusión de la inclusión del tema de las cuotas en sus estatutos fue el PRD. Enmarcado en el quehacer legislativo, en la LIV Legislatura de 1988 a 1991, lo más significativo es que se trabajó desde la pluralidad. Lo importante es que nos dimos cuenta que no lograríamos avanzar si no lo hacíamos juntas quienes estábamos interesadas en el tema, y que entendíamos que por encima de las ideologías partidarias había una causa común: nuestro papel como mujeres legisladoras en la sociedad. El primer aprendizaje que obtuve dentro de la Cámara fue trabajar en la pluralidad.

Las transformaciones al Cofipe y el avance en los derechos políticos de las mujeres deben comprenderse como parte de una transformación mayor que estaba en ciernes en México y que le da un sentido más profundo a lo que aquí se relata, además, permite recuperar la memoria de episodios históricos de gran calado:

*Alejandra Peralta:*

Hay una idea de que a partir de 1994 con el surgimiento del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) se da un resurgimiento de la participación política de las mujeres en el estado, y es cierto, hay más mujeres que rompen el paradigma; es lento, no tan visible y tan acelerado como quisiéramos, pero sí está pasando.

*Martha Cecilia Díaz:*

He trabajado muchos años con la población indígena de Chiapas, y el cambio lo percibí cuando las mujeres del movimiento zapatista publicaron la *Ley revolucionaria de las mujeres*.

Hasta 1996, en coincidencia con la modificación al Cofipe de ese año, en los estatutos del PRI se estableció que en los cargos de dirigencia y de elección popular —federales, estatales y municipales— en ningún caso se incluiría una proporción mayor de un mismo género. También se reglamentó que de cada 10 candidaturas en lista, tres espacios fueran para mujeres (María Elena Chapa, 2003). No es sino hasta 2001, en su XVII Asamblea, que se logró incluir la paridad del 50%.

Por su parte, el PAN en 1999 señala en el artículo 3º de sus estatutos: “en tanto se lleve a cabo la reforma integral de sus documentos, se considerará lo observado en los artículos 175 numeral 3º transitorio del COFIPE”. En septiembre de ese año se emitió el Reglamento para elegir fórmulas mixtas de candidatos de representación proporcional para las elecciones de 2000, en el que se establece que en cada fórmula debe haber un hombre y una mujer. A la fecha no se ha adoptado una disposición obligatoria, por lo que, formalmente, no existe un sistema de cuotas en el partido.

En los cuadros 4 y 5 se presenta información acerca de la situación jurídica de las mujeres en los partidos políticos.

**Cuadro 4. Historia de las cuotas de género en los partidos políticos de México**

Año	PRI	PAN	PRD	Otros partidos de izquierda	Datos adicionales
1986				El Partido Democrático del Trabajo (PDT) adopta un sistema de cuotas en sus dirigencias nacional y regionales.	
1990	Establece una cuota en el artículo 38 de su reglamento, sin estipular mecanismos para su cumplimiento.		Garantiza en sus estatutos el 20% de cuota para las mujeres.		
1991				El Partido de los Trabajadores (PT) adopta un sistema de cuotas para dirigencias nacional y regionales.	
1993			Amplía la cuota al 30%.		Se reforma el artículo 175 del Cofipe para indicar que los partidos promoverán una mayor participación política de las mujeres.
1995					Beijing: establece que las legislaciones electorales de los países busquen la paridad (50%) en las candidaturas de elección popular.

Año	PRI	PAN	PRD	Otros partidos de izquierda	Datos adicionales
1996	Reforma sus estatutos para señalar que no se pueden postular más del 70% de un mismo género.				Se aprueba la reforma al Cofipe, cuyo artículo 1º transitorio, fracción 22, establece: "Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género."
1999		El Reglamento para elegir fórmulas mixtas de candidatos de representación proporcional para las elecciones de 2000 establece que en cada fórmula debe haber un hombre y una mujer.			
2001	Se establece la paridad.	Promueve un recurso de inconstitucionalidad impugnando las reformas electorales en Coahuila para impedir que más del 70% de los candidatos fuera de un solo género.			La Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció a favor de que las leyes electorales promuevan la equidad entre los sexos, al considerar válidas las cuotas de género.



Año	PRI	PAN	PRD	Otros partidos de izquierda	Datos adicionales
2002					Se reforman los artículos 38 y 175 del Cofipe para señalar que, “los partidos políticos garantizarán que no se postulen más de 70% hombres o mujeres”.
2007					Se modificó el marco jurídico: “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”.  Los partidos políticos deben presentar al menos 60% de las candidaturas de un mismo sexo, procurando llegar a la paridad.  Esta modificación se publica el 14 de enero de 2008.

## Cuadro 5. La normatividad interna de los partidos nacionales sobre la participación política de las mujeres

Partido	Artículo
PAN	<p>Artículo 36. La selección de candidatos a cargos de elección popular de carácter federal, estatal y municipal se realizará conforme a las siguientes bases generales: [...]</p> <p>K. Se procurará la paridad de géneros en la selección de candidatos a cargos de elección popular.</p>
PRI	<p>Artículo 167. En los procesos electorales federales, estatales, municipales y delegacionales, que se rigen por el principio de mayoría relativa, el Partido promoverá en términos de equidad, que se postulen una proporción no mayor del 50% de candidatos propietarios de un mismo sexo. En los candidatos suplentes, el partido garantizará la paridad de género.</p> <p>Artículo 168. Las listas nacional y regionales de candidatos a cargos de elección popular, tanto de propietarios como para suplentes, que por el principio de representación proporcional el Partido presente para su registro en las elecciones federales, en ningún caso incluirán una proporción mayor del 50% de militantes de un mismo sexo. Igual fórmula se aplicará para las listas de candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional en el caso de procesos electorales estatales.</p>
PRD	<p>Artículo 2º. La democracia en el Partido [...]</p> <p>3. Las reglas democráticas de la vida interna del Partido se basan en los siguientes principios:</p> <p>Al integrar sus órganos de dirección, representación y resolución, y al postular candidaturas plurinominales, el Partido garantizará, mediante acciones afirmativas, que cada género cuente con 50% de representación. Este mismo principio se aplicará en el caso de alianzas electorales y de candidaturas externas;</p>
PT	<p>Artículo 119 bis. Las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores no deberán exceder del 70% para un mismo género.</p>
PVEM	<p>Artículo 58. La convocatoria deberá contener cuando menos los elementos siguientes: [...]</p> <p>VIII. Garantizar y aplicar la participación de género, por lo que de la totalidad de candidaturas a diputados locales, diputados federales y senadores en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos de un mismo género;</p>

Partido	Artículo
Convergencia  (Movimiento Ciudadano)	Artículo 4. Del Partido de Mujeres y Hombres: [...]  2. En las delegaciones a las asambleas, en los cargos de elección popular directa y en las listas de los diferentes niveles electorales, hombres y mujeres deberán tener una tendencia a ser representados en igual medida. Ninguno de los dos géneros, en lo posible, puede ser representado en una proporción inferior a 40 por ciento.
Nueva Alianza	Artículo 70. Los órganos partidistas competentes deberán garantizar que en la postulación de candidatos a puestos de elección popular se cumpla estrictamente con las normas legales relativas a la participación de las mujeres y la equidad de género.

## Construcción del sistema de cuotas en México

Por las dificultades que las mujeres enfrentan para ejercer el derecho a ser votadas —acceder a los puestos de elección y representación popular—, se han desarrollado acciones para generar mecanismos que transformen de manera estructural las condiciones de competencia desigual que les impiden acceder a dichos espacios. Un aspecto a destacar —señalado en páginas anteriores— es que para cualquier cambio institucional en los procedimientos electorales, siempre se han formado grupos de mujeres con distintas ideologías, edades y partidos, es decir, *plurales*, modalidad distintiva de nuestro país que permite subsanar las dificultades e incidir en el sistema político.

Partimos de este antecedente para preguntarnos, ¿cuáles son los fundamentos que le dan sentido y vigencia a las cuotas?<sup>21</sup> En su artículo “Una

21 “[las cuotas] son actualmente el mecanismo por excelencia para promover una participación equitativa de las mujeres y hombres en las instancias de los partidos políticos y del Estado, a las cuales se accede por elecciones. La principal causa de ello es que ha demostrado efectividad para el aumento de la participación femenina en cargos electivos, como no habían tenido otras maneras de fortalecimiento de la igualdad y equidad de género, como la capacitación, la militancia política y las apelaciones a la buena voluntad o a la conciencia de la igualdad. Su

parte de la historia de las mexicanas. Entrevista con María Elena Chapa” (2011), Clara Scherer relata cómo el cambio del Cofipe de 2007, el cual estableció que las mujeres deben tener 40% de candidaturas de representación proporcional, fue el resultado de un proceso iniciado una década antes.

En 1993, la presión de un movimiento de mujeres, dentro y fuera de los partidos, muy activo en la demanda de mayor participación política logra la primera modificación en la materia: “Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país a través de su postulación a cargos de elección popular” (Cofipe, artículo 175, fracc. III).<sup>22</sup> Esta modificación de carácter propositivo no compromete la inclusión formal; es un ejemplo de la resistencia a la inclusión femenina en la política.

En el escenario local, a partir de 1994 se acelera el proceso para que más mujeres ejerzan el derecho a ser electas, gracias a la influencia de alcance internacional que tuvo la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas, celebrada en Beijing en 1995, que desembocaría en la transición a la democracia del año 2000.

Silvia Hernández y Jorge Alcocer —responsables de diseñar la estrategia de litigio del juicio ciudadano 12624— tuvieron interesantes participaciones en esos años: ella, al encabezar la delegación mexicana que acude a la Conferencia Mundial; él, como asesor de la reforma política de 1996. Silvia Hernández comenta:

---

carácter de mecanismo obligatorio y transitorio ha permitido por una parte hacer visible la discriminación de género, ya que generalmente se debe demostrar esa extendida situación antes de lograr su aprobación en las leyes electorales y estatutos partidarios. Por otra parte, exige que sus efectos sean evaluados manteniendo de esa manera en la agenda el tema de la participación femenina” (Barreiro y Soto, 2000, p. 5).

22 El Cofipe data de 1996 y constituye el resultado de una larga trayectoria en el desarrollo del sistema electoral mexicano y la conformación de sus bases legales. La ley electoral vigente es producto de intensas discusiones que sostuvo el gobierno con los diferentes partidos políticos por más de dos años.

Asistí a la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing presidiendo la Delegación mexicana, pero al mismo tiempo era secretaria de Turismo. El presidente me ordenó que fuera como jefa de la delegación en un momento en que estaba en medio de un debate durísimo sobre si se debieran abrir casinos en México o no. Recibí instrucciones precisas de abrir el tema y el mundo se me vino encima: los partidos, las iglesias y algunos sectores de la sociedad. Le pedí al presidente que designara a otra persona para encabezar la delegación para Beijing y me dijo que no. Ciertamente, había otras dos secretarías de estado, Julia Carabias y Norma Samaniego, expertas en su tema, pero la única con experiencia en la política era yo.

Éste fue un evidente reconocimiento institucional a Silvia Hernández, más allá de su nombramiento al frente de la Secretaría de Turismo. Al respecto, llaman la atención las razones del presidente Ernesto Zedillo para elegirla, pues aluden a la pluralidad, cuestión central en el tema de mujeres.

De acuerdo con Silvia Hernández:

El presidente Ernesto Zedillo me dijo que en Beijing yo daría otra batalla, porque necesitaba armar una delegación plural, no una delegación del PRI. Quería que se viera la diversidad de posturas de las mujeres mexicanas. Me pidió una propuesta que representara esa diversidad y armarla no me costó trabajo, porque en ese momento ya había mujeres muy activas. Propusimos una delegación maravillosa, por sus contrastes internos. Había mujeres que aquí en México se hubieran matado, por tener posturas opuestas. Decidí hacer mini grupos, trabajaba con unas y otras en distintos momentos para recordarles que llevábamos una agenda común que defender. Las mujeres de la Iglesia católica, algunas muy valientes y fuertes en sus convicciones, estaban seguras que nos habían mandado a promover el aborto a nivel mundial —nada más alejado de la realidad—, pero les habían dicho en sus parroquias que tenían que defender la postura de la Iglesia católica. Las mujeres de la izquierda llevaban su propia agenda.

¿De qué principio del Derecho natural se ha deducido esta costumbre, que impide a la mujer el poder elegir y tomar parte en la legislación?

Julia Montero. 1884. (Tuñón, J., 2011:75.)

Los derechos políticos de las mujeres eran parte prioritaria de la agenda de muchas de las personas que integraron la delegación oficial. La experiencia de esta Conferencia no se quedó en Beijing. La exigencia en el cumplimiento de la Plataforma de Acción aprobada por la Conferencia hizo que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, instalara el Consejo Nacional de la Mujer, integrado por mujeres de todos los partidos, las ONG y las académicas. Al respecto, Laura Cerna comenta:

Las personas que formaron parte de la delegación de México en la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) regresaron con un muy importante aprendizaje de lo que compartieron allá. Esto se extendía a las mujeres del PRI, pues la organización que se formó, desde el Congreso de Mujeres para el Cambio, estaba muy enfocada a los temas de paridad y derechos políticos para las mujeres. Nuestra presidenta era María Elena Chapa, totalmente comprometida con las causas de género, y coincidía con el punto de vista de María de los Ángeles Moreno; incluso, estaba trabajando en el tema de la paridad desde la Declaración de Atenas de 1992,<sup>23</sup> que tiene un planteamiento muy sólido sobre el tema de las cuotas de género y que tuvo una influencia relevante en la redacción de los acuerdos de Beijing.

La Conferencia Mundial de la Mujer sirvió para construir la agenda global y se convirtió en referencia para muchas de las acciones emprendidas por las mujeres. Aunque en México pasó casi desapercibida en los medios.

Nuevamente, Silvia Hernández relata:

Yo creo que la participación de una delegación mexicana en estas conferencias ha dado claridad sobre las cuestiones que se tienen que decir y decidir sobre el tema de las mujeres, y han dejado un mensaje: "Si las mujeres se organizan y piensan bien, pueden ganar sus causas".

---

23 Adoptada en la primera Cumbre Europea "Mujeres en el Poder", celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992. Consultado el 28 de junio de 2013 en [http://www.urv.cat/media/upload/arxius/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura\\_recomendada\\_Declaracion\\_Atenas\\_1992.pdf](http://www.urv.cat/media/upload/arxius/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf)

Sin embargo, el gobierno mexicano reafirmó su institucionalidad al mostrar que los asuntos de las mujeres se pueden delegar, y que cuando ellas alcanzan el poder deben atender asuntos más o igual de importantes. De manera semejante se reafirmaba en el imaginario popular que un hombre puede ser tan bueno como una mujer para atender estas cuestiones, como narra Silvia Hernández:

Al final, el doctor José Gómez de León, quien era secretario técnico del Consejo Nacional de Población (Conapo), fue quien quedó al frente de la delegación en Beijing. Fue un excelente demógrafo, y tenía un gran compromiso con los temas de las mujeres, como ya hubiéramos querido que hubiera más.

Al analizar el impacto que la IV Conferencia Mundial de la Mujer pudo tener en la realidad local, lo primero por destacar es que se estableció un Programa Nacional de la Mujer, con Dulce María Sauri al frente, y, lo segundo, que el tema de los derechos políticos fue tomado en cuenta en tanto que, por fin, emigró de un artículo transitorio a la norma precisa y obligatoria.

Este paso de las cuotas al cuerpo de la ley electoral lo destaca Jorge Alcocer:

En la reforma de 1996 es cuando por fin se pasa de un transitorio a una norma precisa y obligatoria, pero imperfecta porque en ese momento las cuotas se referían únicamente a las listas plurinominales y no especificaban la metodología para intercalar a las mujeres, ni si la cuota se debía aplicar a candidaturas propietarias y/o a suplentes. Lo que hicieron los partidos, en la votación de 1997 fue poner a las mujeres en los últimos lugares de la lista como propietarias, y a algunas otras, como suplentes. El que hubiera más o menos mujeres en las listas y en los distritos como candidatas de mayoría dependía de situaciones coyunturales, no de una tendencia o de una política de los partidos. Éstos no tuvieron en todos esos años una política de incorporación a través de la formación de cuadros femeninos.

Los cambios en la ley electoral deben situarse en un escenario de mayor complejidad, donde el mérito de las mujeres fue tejer relaciones entre sí para fortalecerse y lograr avances en la década por venir, como señala María de los Ángeles Moreno:

Los años noventa fueron clave porque se hicieron muchos cambios y fuimos aprendiendo que juntas, las mujeres de todos los partidos, íbamos avanzando en conquistas femeninas. Y lo peleábamos y aguantábamos porque los señores pueden ser muy pesados cuando se trata de asuntos de esta naturaleza, de asuntos del poder.

La importancia del terreno de la política, como espacio construido por, para y con las mujeres, se fue consolidando, así como las alianzas entre muchas de estas protagonistas. María de los Ángeles Moreno continúa:

Los alegatos fueron increíbles. Pero aprendimos que juntas, en un tema, podíamos avanzar; ese fue un aprendizaje muy importante. Aprendimos que sólo con legisladoras no podríamos, que debíamos acudir a las mujeres de la sociedad civil para ejercer presión. Porque si no nos dejaban presentar nuestro punto o avanzar en él, les decíamos: "Si no quieres, dejo entrar a todas las mujeres que están allá afuera, a las feministas, para que te expliquen que esto es un asunto social; y si no lo quieren aceptar, va a aparecer en las noticias y un desplegado en el que se cite lo que tú dijiste".

María Elena Chapa sostiene:

Estuvimos trabajando de la mano, Cecilia Loría Saviñón (t) y yo. Fueron semanas, días y horas de una gran intensidad. Ella me decía: "Aguanta Chapa, que ya sabes: hay que sostener la utopía. Es la mejor forma de mantener viva la esperanza y seguir luchando hasta que las fuerzas nos alcancen". Fue una gran mujer y una maravillosa aliada.

Un año después de las resoluciones de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, en cuya Plataforma de Acción se afirma que el logro de la igualdad de participación de las mujeres y los hombres en la adopción de decisiones



permitirá un equilibrio que refleje de manera más exacta la composición de la sociedad y refuerce la democracia, se hace otra modificación al Cofipe, que con lenguaje retórico establece: “Los partidos políticos considerarán que las candidaturas no excedan el 70% para un mismo género” ( artículo 1 transitorio, fracc. 22).

Avance sólo formal al incluir un artículo transitorio que requería a los partidos políticos tener en cuenta que para la integración de candidaturas ningún género podía exceder 70%. El término *considerarán* empleado en su redacción evidencia la sutil intencionalidad respecto a atender los propósitos adoptados en Beijing: *acceso efectivo* de las mujeres a los niveles de toma de decisión en 50% para 2005; es decir, alcanzar la democracia paritaria.

Como lo señala Miguel Carbonell (2008, p. 7):

Sobra decir que ni por su ubicación en el Código ni por su redacción, este precepto puede suponer algún tipo de protección efectiva para las mujeres. El hecho mismo de haberlo puesto en un artículo transitorio, a pesar de que para nada tiene un contenido temporal, es muy ilustrativo de la poca importancia que a esta regulación le otorgó el legislador.

A pesar de todo, es innegable que se trató de un avance formal.

Posterior a 1996, una nueva estrategia electoral se inicia en el PAN —partido que en breve encabezaría el gobierno de México (de 2000 a 2012)—, y las mujeres empiezan a figurar en las listas de candidaturas. Esto implicó un discreto pero tangible acercamiento a la agenda de género. Como algunas analistas han planteado, en cuanto un partido conservador busca llegar al poder y lo obtiene, debe ampliar su margen de negociación y concertación social (Bartra, 1999). En el caso de las panistas, el cambio en los estatutos del partido (1999) y la inclusión de más mujeres como candidatas redundó en una participación más activa dentro de la agenda de género.

Sin duda, esta postura fue expresión de que el tema de género “ganaba” una importancia difícil de soslayar, particularmente durante la transición hacia la democracia, como destaca Patricia Mercado:

Para 2000 ya teníamos tres agrupaciones políticas. Se forman Diversa, Mujeres y punto, con Laura Carrera, y Causa Ciudadana, donde Cecilia Loría Savignon (t) fue presidenta. Hacemos varios eventos para llamar a las mujeres a no aceptar suplencias hasta que estén cubiertas las cuotas en propietarias.

Por primera vez, en 2000 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronunció a favor de que las leyes electorales promovieran la igualdad entre los sexos, al considerar válidas las cuotas de género para la asignación de candidaturas a diputaciones plurinominales y regidurías municipales. También en ese año desde el PRI Dulce María Sauri, comprometida con la agenda de género, promueve diversas reformas sobre este tema. Por su parte, la Cámara de Diputados aprueba la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), y como resultado de la negociación entre la agrupación política feminista Diversa y el PRI, llega allí una diputada feminista: Olga Haydeé Flores, quien comenta:

A la Cámara llego por Diversa. Fui la única posición de Diversa. Firmo un compromiso con esta agrupación política para defender la agenda de mujeres. Me preparan el camino, con negociaciones de Patricia Mercado, para presidir la Comisión de Equidad y Género pero no se concreta y yo negocio la Secretaría de la Comisión de 2000 a 2003. El primer logro con el liderazgo de Beatriz Paredes fue darle a la Comisión de Equidad y Género el carácter de permanente. Por primera vez la Comisión tiene la facultad de analizar y dictaminar iniciativas que vienen de todo el país. Lo primero que llega es la ley para la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. La segunda ley que propusimos fue en 2002 y es la de cuotas; para ésta ya teníamos experiencia, no cometimos errores, sabíamos el camino político a seguir. Fuimos a la junta de conciliación política con una estrategia simple: “Tú vas con Barre-ra”, “Tú con Felipe Calderón”, otra con Armando Salinas, “Tú vas con Martí Batres”, nos dividimos las visitas a los coordinadores.

Otra medida a favor de la participación política de las mujeres fue la aprobación el 14 de agosto de 2001 de la reforma al artículo 1º constitucional para introducir la garantía individual que tutela la no discriminación. Cláusula universalista y formal de protección contra hechos discriminatorios que, provocados por el Estado o la sociedad, pueden experimentar las y los ciudadanos. Reforma que detonó una transformación progresiva de los ordenamientos legales, tanto federales como locales. En 2001, México inició el proceso interno de consulta para la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), lo que facilitó la creación del Consejo Ciudadano que, en pocos años, se convierte en el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Conapred).

A raíz de estas acciones y en un clima de mayor apertura democrática, más mujeres llegan a las Cámaras como resultado de un esfuerzo político acumulado. A partir de 2000, las mexicanas están representadas en 18% en el Congreso, cifra que rebasa el promedio mundial, ubicado en 14.3%. La creciente participación política femenina en espacios de poder les permitió a las mujeres mayor influencia para avanzar en el tema de la igualdad política. Los acontecimientos se desarrollaban y las protagonistas fijaban ya la cuota, como expresa Olga Haydeé Flores:

Logramos María Elena Chapa y yo la última negociación. Fuimos Conchita Molina, María Elena y yo quienes negociamos. Nos quería sacar 12 años. Fue la última batalla que dimos a las cuotas, ya que eran transitorias y se volvieron obligatorias. Nosotras negociamos que las mujeres fueran en los primeros 10 lugares de las listas, y logramos asegurar el 70% de un género representado en la Cámara. Establecimos lo de la multa y la pérdida del registro. Es lo que logramos avanzar.

Sus triunfos fueron inmensos, a juzgar por los obstáculos enfrentados. Flor Zamora destaca:

Lo que abrió un poco la puerta a las cuotas es la reforma al Cofipe de 2002, en la que se reconoce la discriminación, en particular, la discriminación política de las mujeres, lo cual obliga a crear la igualdad a través de acciones afirmativas, como la cuota. Pero eso no fue tan impactante en ese momento. Sin embargo, es buen ejemplo de cómo una reforma constitucional va abriendo las puertas.

En 2002 se aprobaron las reformas al Cofipe que garantizan la participación de las mujeres en la vida electoral con mayor precisión en lo relativo a cuotas, procedimientos y sanciones. El derecho a la igualdad de género en la contienda electoral quedó reconocido en las reformas publicadas en el DOF del 24 de junio de 2002, (artículos 4º, 38, 175 y 269). Esta reforma adicionó y derogó artículos del Cofipe para garantizar la participación de las mujeres. Como relata María Elena Chapa (2003, pág. 173):

En el registro de las candidaturas a diputaciones y a senadurías en ningún caso incluirán más del 70% de un mismo género. Se explicita en el articulado que las listas de candidaturas plurinominales se integrarán por segmentos de tres y en cada uno de los tres primeros de cada lista habrá una candidatura de género distinto.

Finalmente, se incluyó la garantía de la participación de las mujeres en la toma de decisiones y se añadió que, por el principio de representación proporcional, los partidos políticos se obligaban a articular bloques de tres candidaturas, donde una de ellas la debía ocupar una persona de distinto género. Estas modificaciones las presentó la diputada del PRD Hortensia Aragón, quien para su aprobación contó con una estrategia multipartidista, avalada por diputadas de todos los partidos, entre otras, Rocío García Gaytán (PAN), Celita Alamilla (PAN) y María Elena Chapa (PRI). Tuvieron el apoyo de los senadores Manuel Bartlett, Carlos Rojas y la diputada Beatriz Paredes. Las reformas fueron acompañadas de otras medidas importantes, entre las que sobresale la asignación de presupuestos con perspectiva de género. Otro aspecto relevante es el capítulo de faltas administrativas y de sanciones, en el cual se ad-

vierte que del total de candidaturas registradas, si un partido político o coalición no cumple con la acción afirmativa y no rectifica en 48 horas, recibirá una amonestación pública; si en 24 horas a partir de la notificación incumple la cuota, el partido perderá el registro de todas las candidaturas.

Esta reforma al Cofipe abrió un escenario que convocó a las cúpulas de los partidos políticos a mejorar los estatutos partidarios en lo referente al género:

- El PRI estableció que para los cargos de elección popular, bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional en las candidaturas propietarias y suplentes, postularían 50% de candidatas.
- El PRD estableció que beneficiaría al 50% de las candidaturas plurinominales de mujeres, sin definir que sean propietarias o suplentes y sin asignar una cuota para las candidaturas de mayoría relativa (Arroyo *et al.*, 2008).
- Convergencia por la Democracia y el Partido Socialdemócrata mantuvieron la misma proporción contenida en el Cofipe, al determinar que para todos los cargos de elección popular asignarían 40% de las candidaturas a mujeres, no así para el lugar en las fórmulas de representación ni por tipo de representación.

Sobre la igualdad, tema implícito en la búsqueda de una participación política equitativa entre hombres y mujeres, la SCJN resolvió una acción de inconstitucionalidad, la 2/2002, en la que sostuvo:

“La igualdad jurídica constituye el conjunto de posibilidades y capacidades imputables al sujeto o persona e implica una prohibición respecto a la instauración de distinciones o diferencias entre los seres humanos en cuanto tales.” En otras palabras, la igualdad como contenido de la garantía individual se ratificó, quedando prohibido a la autoridad realizar cualquier discriminación por razones de género y contra cualquier distinción que atente contra la dignidad propia del ser humano y que tenga como consecuencia anular o menoscabar sus derechos y libertades. (Macarita Elizondo, 2011, p. 12).

La obligación de los partidos políticos de cumplir con la cuota de género *autoimpuesta* en sus ordenamientos internos, en medio de la aplicación laxa de esta disposición, origina que en 2007 nuevamente se modifique el marco jurídico. El artículo 219, apartado 1, del Cofipe establece:

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

En 2007 existe un clima de mayor competencia electoral, provocada por el descontento de la izquierda con la llegada al poder de Felipe Calderón. Se genera el enfrentamiento entre las mujeres que deseaban el establecimiento de la paridad 50-50 y quienes al frente de la Cámara de Diputados tenían que canalizar las demandas. Ruth Zavaleta, presidenta de la Mesa Directiva de dicha Cámara pudo darle curso a reformas importantes y enfrentar disgustos de quienes, como Martha Tagle, Elsa Conde o Marisela Contreras, no se conformaban con el 40-60 en la cuota y deseaban establecer la paridad. Los avances en ese periodo fueron innegables, como expresa Ruth Zavaleta:

Es durante mi gestión como presidenta en la Cámara de Diputados que se hace la reforma del Cofipe que indica una cuota de 40-60. Desde entonces hay una discusión sobre la exclusión por procesos democráticos y, de hecho, es en la LX Legislatura en la que se hicieron las mayores reformas sobre igualdad de género, se concretan varias leyes, la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, y se consolida la asignación de recursos para el Instituto Nacional de las Mujeres. Es decir, fue una legislatura muy importante para el adelanto de las mujeres, no obstante que éstas no tenían la representación numérica que hoy tienen. Muchos de estos logros fueron propiciados por la visión progresista que tenía el entonces secretario de Hacienda y Crédito Público (Agustín Guillermo Carstens), quien dio apoyo en términos de recursos económicos. Sabía que sin recursos no había proyectos para las mujeres y aprobó un incremento de 2 mil millones a

7 mil millones de pesos. Ayudó mucho, pero lo principal fue la lucha de los grupos de mujeres, quienes en ese momento tuvieron mayor presencia en la Cámara, en términos de presión política.


Acerca de la reforma de 2007, la visión de Jorge Alcocer, como asesor del Senado, es la siguiente:

En 2007 se hizo una nueva reforma. La cuota anterior que se había establecido era 30-70. Las mujeres participaron activamente. Incluso participé en varias de las reuniones con mujeres en un grupo de trabajo del Senado. Recibimos a Patricia Mercado, a Mari-sela Contreras. Traían una serie de propuestas como que el tema de las cuotas se llevara a la constitución. Tuvimos hartas discusiones y, al final, hubo un principio de entendimiento: lo mejor es enemigo de lo bueno, y en ese momento lo bueno, lo factible desde fuera de los partidos, era la cuota de 40-60 extensiva a candidaturas de mayoría relativa.

Las presiones de las mujeres en 2007 demostraron que aun con un sistema de cuotas se había logrado poco, era necesario avanzar. En la reforma se llegó a una redacción limitada.

Jorge Alcocer expone su opinión al respecto:

En el primer párrafo del artículo 219 del Cofipe se extendió la cuota al terreno de la mayoría relativa, a los 300 distritos y a los 32 estados para senadores. Pero en el segundo párrafo es donde se echó a perder el asunto. De último momento, los negociadores se preguntaron qué harán ante el supuesto de la elección directa, porque si se inscribe un hombre y una mujer, y gana el hombre, ¿cómo hacer frente a esa realidad que va a ser inmanejable?



Si la política es la ciencia que tiene por objeto marcar a los pueblos el derrotero que les corresponde en el concierto de las naciones cultas, no es ciertamente racional ni justo que la mujer se abstenga sistemáticamente de tener conocimiento de causa y oponer su veto.

Hermila Galindo, 1915

(<http://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=833>).

DR © 2014.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-<http://portal.te.gob.mx/>

Se decidió hacer una excepción muy deficiente lo digo autocríticamente y en primera persona porque estuve en la redacción. En la mesa de trabajo había varias mujeres y en el equipo de asesores que trabajamos estaba la Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales, Mariana Benítez Tiburcio, que sabe mucho de derecho electoral, y también una diputada y una senadora del PAN. Del PRI estuvieron varias legisladoras. Había un equipo permanente que llevaba el seguimiento del proceso de discusión y de redacción, y por tema, se iba viendo qué legisladores y legisladoras participaban.

No digo que haya habido una representación paritaria de mujeres, no fueron muchas, pero sí hubo algunas reuniones acordadas explícitamente por las mesas de trabajo y por los legisladores para que habláramos con las mujeres de los grupos de la sociedad civil, que estaban promoviendo que se resolviera lo de la cuota de género. Fue la primera vez que realmente, antes de tomar una decisión, se escuchó a los grupos de mujeres. Insisto, no se llegó a lo óptimo, pero se avanzó.

Se mantuvo un párrafo que en lugar de conservar la redacción de 1996, que indicaba “sólo cuando haya elección directa”, se puso “cuando haya un proceso democrático”, en los términos de los estatutos de los partidos.

Un grupo de diputadas reclamaron lo insuficiente del proceso por no incluir la representación 50-50 para hombres y mujeres. En medio del silencio de los legisladores, sólo se consiguió la cuota de 40-60 (Debate de la Cámara de Diputados, 2007).<sup>24</sup> La limitación más importante de esa modificación en la exclusión de la cuota fue haber sustituido el término “elección directa” por “elección democrática”, lo que se convirtió en un candado para la postulación de mujeres. Además, tampoco se estableció la relación entre candidaturas femeninas y masculinas; es decir, no se les asignaron lugares viables en las listas de representación proporcional.

A partir de 2007 se abre un escenario de inestabilidad en torno a la aplicación de las cuotas y la defensa de la igualdad. Ejemplo de ello es el expediente SUP-JDC-2580/2007 y acumulados, presentado ante el TEPJF, en el

---

24 Durante las elecciones presidenciales de 2006, el PAN incluyó en su plataforma electoral demandas específicas sobre madres trabajadoras; el PRI, sobre mujeres en general, y el PRD no incluyó una temática específica.



cual se afirma que cualquier movimiento que modifique la ordenación original de la lista para dar cabida a las mujeres conforme a la cuota es legítimo, siempre y cuando considere una adecuada ponderación entre el principio democrático, el principio de equidad de género y el principio de auto-organización de los partidos. Los partidos políticos deberían cubrir las cuotas femeninas para candidaturas propietarias y evitar cubrirlas con suplentes.

Estas modificaciones, a pesar de todo, constituían un avance. Durante la LX Legislatura (2006-2009), las mujeres representaron 24.2% de la Cámara de Diputados y 18% en el Senado. De los tres partidos con más electores, el PAN tuvo la mayor cantidad de diputadas (34.2%), mientras el PRD contó con 32.3% y el PRI con 21%. De acuerdo con Teresita de Barbieri (2003), el PAN —el “más conservador” del país— es el partido que prioriza la participación política de las mujeres, en comparación con los demás institutos políticos. En su interpretación, reseñada por Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC), para los otros partidos —incluidos los de izquierda— “dejó de ser importante” la representación de las mujeres en cargos públicos (CIMAC, Noticias, 2012).<sup>25</sup>

En todo caso, en virtud de la necesidad de renovar los principios democráticos y su aplicación en las cuotas, en 2008 el Cofipe se modifica de nuevo

---

25 De acuerdo con Teresita de Barbieri (2003), el desinterés de los partidos por reivindicar los derechos de las mujeres —entre ellos el de la participación política— se dio a partir de 2000, cuando a nivel internacional surgieron otros problemas, como las protestas indígenas, el crimen organizado y la crisis financiera, los cuales “dejaron de lado las demandas del movimiento feminista”. La académica destacó que durante el final de la década de los noventa —cuando se expidió la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*— el papel de las mujeres cobró relevancia y se insertó en las esferas políticas, logrando gran participación en los institutos políticos. Además, la participación política de las mexicanas dio un giro con las elecciones federales del 6 de julio de 1997, ya que la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados quedó integrada por 17.4% de mujeres. Dentro de la dinámica institucional, sin embargo, Rocío García Gaytán, presidenta del Inmujeres estableció como meta que en tres años se duplique el número de alcaldesas en México, así como su inclusión en los parlamentos locales hasta lograr que las legisladoras representen por lo menos 30% en los congresos (*El Universal*, 2012, “Resaltan avances contra feminicidio”, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/194453.html>).

y obliga a que los partidos políticos cumplan con cuatro mecanismos efectivos para fomentar la participación política de las mujeres:

1. Garantizar mayores espacios para la representación política de las mujeres, modificando la cuota de género en una proporción de 40-60;
2. La medida queda enunciada en forma alternada y por bloques de cinco candidaturas;
3. Como parte de este cambio se alentó la equidad e igualdad de oportunidades en la integración de las mesas directivas de casillas; y, más importante;
4. La obligación de los partidos políticos de asignar 2% de su financiamiento público para desarrollar actividades dirigidas al liderazgo de las mujeres (Alanís, 2009).

En este contexto tiene lugar el caso de Mary Telma Guajardo Villareal (SUP-JDC-461/2009), diputada del PRD, quien reclama el incumplimiento de la regla de alternancia para las candidaturas de representación proporcional, consistente en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, hasta agotar las cinco candidaturas del segmento, de modo que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos.

En años posteriores la interpretación de la cuota legal avanza vía las resoluciones del TEPJF; algunas sentencias que así lo muestran son:

- ST-JDC-295/2009. Cualquier distinción por cuestiones de género debe favorecer al género subrepresentado para decidir qué candidato o candidata debe ser postulada en caso de empate. Esto, acorde con la Constitución, si se tenía como finalidad promover la igualdad entre géneros.
- SX-JRC-17/2010. La cuota de género debe entenderse como aplicable sobre fórmulas de candidatos, propietarios y suplentes, integradas por sujetos del mismo género.

En 2009 dos acontecimientos llaman la atención:

1. El mal llamado “affair Juanitas” que exhibió no sólo la disponibilidad de algunas mujeres para renunciar a su curul favoreciendo a los hombres, sino más grave aún, demostró la dificultad de las mujeres para avanzar en un sistema político que prescribe que éstas deben construir su carrera con base en concesiones (Sauri, 2010).
2. Estudios realizados sobre el uso de fondos destinados a los partidos para promover el liderazgo de las mujeres, evidenciaron cómo éstas son marginadas en los partidos políticos, ya que, además de no llevar a cabo el mandato de destinar ese 2%, no se consideró prioritario cumplir y, menos, reportar esta meta.

Sobre el primer caso, María de los Ángeles Moreno opina:

Se cumplía la cuota para el registro, pero, a la hora de las verdades, el que subiera como el titular, un hombre, minaba mucho la presencia de las mujeres. Era una vergüenza, un engaño a las mujeres y a la sociedad, no se vale. ¿Por qué las mujeres lo permitían? Enoé Uranga pudo hablar con una de ellas: “Pero no te vayas, tú ganaste y ese lugar es tuyo. Quédate y nosotras te apoyamos”, y ella le decía: “No puedo porque me va a correr mi jefe”. Lo peor es que muchos de los candidatos hombres se escudaban en mujeres porque eran impresentables ante la sociedad y nadie hubiera votado por ellos. No sólo era el engaño poner mujeres para que quedaran hombres, sino también poner mujeres para que quedaran hombres poco respetables.

El tema de las cuotas vuelve a inquietar a los partidos, como destaca Amalia García:

Las cuotas de género son un castigo para los partidos políticos, por lo que diseñan estrategias para eludirlas. Las mujeres no somos pensadas como iguales, y el tener que “aguantarnos” es una muestra clara de que la discriminación sigue actuando en la subjetividad de todas y todos.

Para 2009, las mujeres desean consolidar sus avances, lo cual es notorio a nivel nacional y en particular en los estados. El testimonio de Claudia Alonso Pesado ejemplifica lo anterior:

Al documentar el proceso de 2007 demostramos cómo era necesario transformar la idea de la cuota 30-70 a la paridad. Porque la teoría del “techo de cristal” se estaba completando; porque nunca se pasaba del 20% de diputadas o del 30% de regidurías, y no avanzábamos en el tema de la gubernatura. Con el estudio mostrábamos cómo sí incorporaban a las mujeres en las plurinominales con el 30%, pero en los últimos lugares... Si seguían poniéndonos en los últimos lugares, pues nunca vamos a llegar.

Al analizar el gasto de 2% que los partidos asignan para impulsar liderazgos y el desarrollo de las mujeres se descubre su uso indebido.

Esta acumulación de obstáculos motivó que a iniciativa de algunas integrantes de la Red de Mujeres en Plural se promoviera un juicio ciudadano ante el reclamo de la observancia de la cuota de género, y el TEPJF emitió la sentencia 12624 en noviembre de 2011, en la cual establece que cualquier partido, coalición o alianza queda obligado a cumplir con la cuota de género, tanto en las candidaturas por la vía de mayoría como de representación proporcional, y decreta que de los 300 distritos uninominales, 120 tendrán que tener candidaturas del género subrepresentado, mientras que para el Senado serán 26. Adicionalmente, precisa que en cada fórmula registrada dentro de la cuota de 40%, tanto el propietario como el suplente tendrán que ser del mismo género. Por último, se reitera que de cada bloque de cinco de los registros de las listas de candidaturas plurinominales, dos tendrán que ser de distinto género, ordenados de manera alternada; es decir, intercalando una mujer y un hombre.

“La enredadera feminista, se hace de muchos nudos y de muchos lazos, que se tienden imperceptiblemente para los ojos controladores del orden patriarcal”.

Marcela Lagarde

102 Contigo aprendí: una lección de democracia gracias a la sentencia 12624

---

Los resultados de las elecciones de 2012 muestran que esta resolución y el criterio en ella contenido fueron muy favorables para México, comprobaron que se está en la ruta correcta para tener una mejor democracia.