

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

María del Carmen ALANÍS FIGUEROA

SUMARIO: I. *Aspectos y consideraciones generales.* II. *Antecedentes de la representación política en el México del siglo XIX.* III. *Reformas legales y representación política en México después de 1917.* IV. *Representación política en el contexto actual. A manera de conclusión: ¿realmente estamos representados?*

I. ASPECTOS Y CONSIDERACIONES GENERALES

Democracia directa y democracia representativa. Para introducir la discusión sobre ambos temas, así como sobre los antecedentes históricos y las reformas legales que han permitido la representación política en nuestro país, quisiera comenzar con las siguientes consideraciones.

Democracia directa y democracia representativa son conceptos que, si bien podrían aludir a un sistema político y de gobierno sustentado en la voluntad popular, guardan entre sí profundas diferencias; sin embargo, estas diferencias han generado la creencia equívoca de que son términos antagónicos entre sí. El primero de ellos está relacionado con la participación directa en asambleas populares de los miembros que constituyen un *pueblo*. Por su parte, el segundo concepto, es decir el de democracia participativa, se refiere al mecanismo sobre el cual descansa fundamentalmente la democracia moderna: el sufragio universal, basado a su vez en los valores democráticos de igualdad y libertad.

Desde el modelo ateniense hasta nuestros días se ha presentado una notable evolución en lo que entendemos por *democracia*; si bien su significado no ha variado en un terreno etimológico, sí lo ha hecho en cuanto a los actores involucrados en esa acción de “gobernar”. Me explico. Democracia significa, *lato sensu*, “el gobierno del pueblo”, y lo

que se entendía por *pueblo* sí ha variado en cuanto se ha ido ampliando la gama de actores sociales que pertenecen a él, es decir los *ciudadanos*.

Sabemos que en la *polis* griega los *ciudadanos* participaban directa y activamente en los asuntos públicos, pero la categoría de *ciudadanos* se otorgaba únicamente a hombres libres. Ni esclavos ni mujeres tenían derecho a intervenir en los asuntos del *pueblo* por el simple hecho de que no eran pueblo. La presencia de esclavos así como la exclusión de la mujer nos habla inmediatamente de la inexistencia de *libertad e igualdad*, conceptos que, como mencioné anteriormente, son valores de la democracia moderna y quedaron asentados en la Carta Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Al respecto, Norberto Bobbio afirma: “No es casualidad que en los cimientos de las democracias modernas se encuentren las declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano, que no fueron conocidas por la democracia de los antiguos. La democracia moderna reposa sobre una concepción individualista de la sociedad”.¹

Tal concepción individualista de la sociedad se asienta y se expresa a través de los derechos políticos: a partir del derecho que establece el sufragio universal, es decir, desde el momento en que se reconoce la igualdad política entre hombres y mujeres, al margen de diferencias religiosas, económicas y sociales.

Para Raúl González Schmal, a pesar de la notable diferencia entre democracia directa y representativa, y de las múltiples variantes que pueden presentar ambos modelos, hay un punto indisoluble en el que confluyen. A final de cuentas la democracia se caracteriza por los métodos que utiliza para resolver conflictos. “Es cierto, sin duda, que la democracia es un método, una técnica de sustitución pacífica del poder. Pero no sólo es esto, es también una doctrina de fondo que parte del reconocimiento de la dignidad humana”.² Ambas variantes del término democracia aspiran al mejoramiento social a través de la paz y el diálogo,

¹ Bobbio, Norberto., “La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)”, *Teoría política*, núm. 3, 1987, p. 11, citado por Fernández Santillán, José F., “La democracia como forma de gobierno”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 41.

² González Schmal, Raúl, “Democracia semidirecta y participativa”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional del Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. II, p. 91.

así como al respeto irrestricto por los derechos y la dignidad de sus miembros partícipes.

Tan sólo mencionar la dignidad humana nos remite, inmediatamente, a la dimensión ética de la democracia, así como a la necesidad de sus valores. González Schmal también afirma atinadamente que “una democracia sin valores se convierte con facilidad en un totalitarismo visible o encubierto”.

La ampliación del concepto de ciudadano, sin duda alguna, sólo ha sido posible con la instauración de los valores de la democracia en la cultura política y en la vida misma del ciudadano. Con ello podríamos decir que la democracia representativa es la evolución de la democracia directa.

Una de las características de la democracia, atendiendo su significado de *gobierno del pueblo*, presupone su constante evolución por el hecho mismo de que las sociedades están en constante cambio; por ello, el carácter también mutable de las leyes. Si los ordenamientos jurídicos fuesen inalterables y no atendieran el mandato y las necesidades de los gobernados, difícilmente podríamos hablar de una verdadera democracia.

A decir de Arend Lijphart, “un gobierno democrático ideal sería aquel cuyas acciones estuvieran siempre en *perfecto* acuerdo con la voluntad de todos sus ciudadanos. Tan completa representatividad en el gobernar no ha existido jamás ni será nunca alcanzada, pero puede servir como un ideal al que los régímenes democráticos deben aspirar”.³

Por ello, el hecho de que las democracias modernas sean representativas, su eficacia radica en que, hoy por hoy, es la forma más viable para atender las necesidades de las mayorías sin que eso represente la opresión y exclusión de las minorías. En una sociedad como la nuestra sería imposible atender las demandas de todos y cada uno de los ciudadanos, e incluso cuando se pudiera llevar a cabo este supuesto (muy idealista por cierto), los resultados se aglutinarían en un número ilimitado de tendencias y grupos. Es por eso que resulta fundamental, en el marco de la democracia representativa, garantizar el respeto a las minorías dentro del marco legal, así como ofrecer canales institucionales a los grupos políticos y sociales para su participación y eventual representación en la toma de decisiones. Los grupos que cumplen tales condiciones legales para participar y representar intereses y tendencias son,

³ Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel, 1987, p. 19.

indiscutiblemente, los partidos políticos. Con la democracia representativa nacen también los partidos políticos, y se constituyen como una de sus instituciones fundamentales.

Es importante señalar que a pesar de que la democracia representativa se materializa a través de la acción de grupos que aglutinan demandas, tendencias y opiniones en común, la intervención formal de los partidos políticos sólo es posible mediante el sufragio universal e individual de los ciudadanos. Así, sufragio y partidos políticos conforman un binomio imprescindible. Con ello, la representatividad colectiva se convierte en individual. Luego entonces, los sistemas representativos deben ofrecer garantías para proteger y respetar no sólo a las mayorías, sino también a las minorías. Considerando que no es posible alcanzar consensos a nivel de toda una sociedad, en las decisiones que han de tomarse, se aplica, precisamente, un principio de mayoría. Esto implica un reconocimiento formal-institucional de los derechos tanto de las mayorías como de las minorías.

Un modelo propuesto por Robert A. Dahl⁴ plantea que una democracia representativa sólo puede existir con la presencia de ocho garantías institucionales:

- a) Libertad para constituir e integrarse en organizaciones.
- b) Libertad de expresión.
- c) El derecho de voto.
- d) Elegibilidad para un cargo público.
- e) Derecho de los líderes políticos a competir por el voto.
- f) Fuentes alternativas de información.
- g) Elecciones libres y limpias.
- h) Que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.

Este conjunto de garantías ofrece tanto a las mayorías como a las minorías la posibilidad de una contienda equitativa y justa; garantiza la posibilidad de que eventualmente las minorías integren una mayoría, así como la convivencia civilizada y respetuosa entre los distintos actores sociales.

⁴ *Ibidem*, p. 20.

Las sociedades heterogéneas y complejas como la nuestra no podrían conducirse sin la representación política; este es el camino a través del cual pueden ejercer su soberanía, conformar gobiernos y participar en el proceso de toma de decisiones. En los siguientes apartados⁵ haremos un breve recorrido histórico de las instituciones, prácticas y reformas que se han traducido en avances del ejercicio de representación política en México.

II. ANTECEDENTES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL MÉXICO DEL SIGLO XIX

Por su extensión geográfica, sus distintas etnias, el mestizaje, las desigualdades económicas, la enorme y vasta riqueza cultural de sus distintas regiones, entre otras características, sin duda podemos calificarnos como una sociedad compleja. México es un país relativamente joven, su vida como nación independiente no ha llegado aún a los dos siglos, asimismo, su proceso democrático, que ha sido complejo, lento y por momentos hasta cuestionado, en los últimos años ha comenzado a consolidarse. Desde los primeros momentos de su vida independiente nuestro país ya contaba con fuerzas políticas arraigadas y muy identificables ideológicamente hablando.

Previo a la promulgación de independencia, la Nueva España vivía una situación de profundas desigualdades en la distribución de la riqueza, la cultura y la educación en general. Tal situación se agudizaba por conflictos entre las diversas *castas* que integraban su población. Así, mientras por un lado se libraba la guerra en busca de la emancipación, también, a través de las vías institucionales de entonces, hubo una búsqueda por cambiar el sistema político.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz, el 19 de marzo de 1812 en España y en México en 1813 por el virrey Venegas, se eligieron democráticamente ayuntamientos, diputados a Cortes y diputados a las cinco diputaciones provinciales que existían en ese momento. El virrey Callejas la abolió en 1814, restableciendo el régimen autoritario, al calor del movimiento armado protagonizado por dos facciones en específico,

⁵ Los siguientes apartados contienen información de mi trabajo *El comportamiento electoral mexicano*, tesis de licenciatura, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1990.

la de los *realistas* y la de los *insurgentes*, que a la larga derivarían en los grupos político-militares conservadores y liberales que desde la promulgación de la independencia hasta el arribo de Porfirio Díaz a la primera magistratura definirían los rumbos del país en una encarnizada lucha por el poder y por un sistema político polarizado en dos tendencias, una religioso-centralista y otra liberal-federalista.

Podemos enumerar diferentes documentos legales que plantearon propuestas y modificaciones en materia política posteriores a la Constitución de Cádiz, durante y después de la guerra de Independencia, redactados por ambos grupos y que en su momento elaboraron ordenamientos jurídicos a través de los cuales se definiría —en un proceso sumamente complicado y conflictivo— el sistema político de la nación. Llama la atención que los primeros intentos por hacerlo, llevados a cabo por miembros de las facciones liberales, tomaron en un principio el modelo reformista para la elaboración de sus ordenamientos; por otro lado, los intentos llevados a cabo por la facción conservadora se inclinaban por perpetuar los modelos autoritarios emparentados con régimen monárquicos e imperiales.

Los documentos en cuestión, mencionados en orden cronológico, son: *a) Reglamento del Congreso de Chilpancingo, 1813; b) Sentimientos de la Nación, 1814; c) Constitución de Apatzingán, 1814; d) Plan de Iguala, 1821; e) Tratados de Córdoba, 1821; f) Reglamento Provisional Político de Gobierno del Imperio Mexicano, 1822; g) Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana (también conocido como Plan del Valle), 1823; h) Ley de Elecciones para la Formación del Constituyente de 1824, en el mismo año; i) Acta de Reformas a la Constitución, 1824; j) Bases de Tacubaya, 1841; k) Plan de Ayutla, 1855, y l) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856.* Posteriormente vendrían las Leyes de Reforma, e inmediatamente después la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, texto constitucional que estaría vigente hasta 1917, cuando se promulgó nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los ordenamientos identificados de corte liberal determinaban, a grandes rasgos, el establecimiento de una República federal, la institución del sufragio universal, la reducción de la edad para acceder a la ciudadanía, el establecimiento de diputados y la eliminación de fueros militares y religiosos.

Por otro lado, los textos legales impulsados por los grupos conservadores eran diametralmente opuestos, se inclinaban por el establecimiento de un gobierno centralista y católico, de corte monárquico. Destacando un concepto de *ciudadano* excluyente y clasista, así como una serie de restricciones para acceder a la clase política y al ejercicio pleno de sus derechos.

III. REFORMAS LEGALES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO DESPUÉS DE 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, constituyó un avance sin precedentes hasta ese entonces para la vida democrática de México; en gran medida, debido a la suma de proyectos que confluyeron en su contenido, provenientes de distintas corrientes ideológicas que a través del consenso conformaron un Congreso Constituyente plural en todos los aspectos.

Es con la Constitución de 1917 que se establecieron las bases jurídicas que habría de seguir el sistema político mexicano. Sin embargo, el texto sufriría modificaciones en la medida en que se requirieron mecanismos de inclusión para las minorías. Tomando en cuenta las características de un sistema democrático representativo me gustaría considerar dichas modificaciones a partir de las ya mencionadas instituciones de la democracia representativa, el *sufragio* y los *partidos políticos*. La primera de ellas, como ya hemos mencionado, es el vehículo a través del cual se ejerce la voluntad ciudadana. Asimismo, la segunda figura, *los partidos políticos*, es la materialización de los grupos que se disputan el poder representativo a través de las vías institucionales, representando en su organización las demandas de diversos sectores tanto mayoritarios como minoritarios.

1. *El sufragio*

A partir de 1917 podemos observar una evolución en la figura del sufragio que ha permitido ampliar su campo de acción tanto en sus características como en su ejercicio. El artículo 50. se refirió expresamente al concepto de “derechos políticos”, figura que a la larga será la depo-

sitaria de las prerrogativas ciudadanas que permitirán al elector la participación activa, que en términos generales significa el derecho al voto, así como la pasiva, que representa el derecho a ser votado. Esto es importante si consideramos que la democracia representativa únicamente se puede ejercer a través de este mecanismo. En la medida que el sufragio cuente con más condiciones de ser libremente ejercido y respetado, además de que detente un carácter verdaderamente universal (es decir, que en su aplicación no sean motivo de restricción alguna características de tipo físico, sexual, racial, social y económico), la representatividad será más efectiva al mismo tiempo que legítima. Tal evolución la podemos observar desde las siguientes reformas legales.

El 2 de julio de 1918 se presentó la Ley para Elecciones de Poderes Federales, en la cual encontramos las siguientes características:

- Se garantizó el secreto del sufragio y se incorporaron los principios revolucionarios de “*no reelección, sufragio efectivo, elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio*”.⁶
- Asimismo, se asentó que como derecho lo podían ejercer todos los ciudadanos. Se consideraba como tales a los varones mayores de 21 años de edad si eran solteros, o 18 años si eran casados, en pleno ejercicio de sus derechos políticos e inscritos en los registros de la municipalidad. Cabe mencionar nuevamente cómo la percepción del concepto *ciudadano* excluía a la mujer al mismo tiempo que condicionaba la edad para los hombres a través de un requisito en su estado civil, a pesar de un señalado carácter universal en el sufragio.⁷

Hasta 1953 había existido una interpretación restrictiva del concepto de *ciudadano* al que se refería el artículo 34 constitucional, como acabamos de señalar: se entendía como tal únicamente a los varones, quedando las mujeres fuera de dicha connotación.

Por decreto del Congreso publicado el 17 de octubre de 1953, se otorgó la ciudadanía a las mujeres mayores de edad, y por consecuencia el

⁶ Sánchez Bringas, Enrique, “Instituciones electorales: 1812-1918”, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 83.

⁷ *Ibidem*, p. 83.

ejercicio del sufragio tanto activo como pasivo, en igualdad de condiciones que el varón.

Cabe señalar que esta prerrogativa únicamente era ejercida por las mujeres en el nivel municipal, a partir de una reforma al artículo 115, que se dio en 1947. Con ello, en 1954 fue reformada la Ley Electoral Federal de 1951, reforma que insertó en su texto el derecho al sufragio activo y pasivo de la mujer. Con estas modificaciones la mujer comenzó a ejercer el derecho a votar y ser votada, pero es conveniente aclarar que la sola modificación legal no cambiaría sustancialmente su participación en la esfera política. A casi cincuenta años percibimos aún una notable desproporción en los índices de representantes masculinos y femeninos. Asimismo (aunque en menor medida), también podemos observar en su participación electoral niveles inferiores a los ejercidos por la población masculina. Sobre este tema profundizaremos más adelante.

Ahora bien, con respecto a la edad para adquirir la ciudadanía, y con ella los derechos políticos, tenemos que el 22 de diciembre de 1969 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una enmienda constitucional al artículo 34, fracción I, lo cual constituyó un gran avance en el desarrollo de los mencionados “derechos políticos” en nuestro país al otorgar la ciudadanía a los jóvenes de 18 años, reconociendo este derecho político del sufragio activo a quienes representaban una mayoría del total de la población. De esa forma se aumentó sustancialmente la base ciudadana y el electorado potencial; como lo mencionamos anteriormente la ciudadanía se adquiría a los 21 años de edad.

Posteriormente, el 22 de febrero de 1972 se reformaron los artículos 55, fracción II, y 58 constitucionales, de tal suerte que la edad requerida para ejercer el derecho al sufragio pasivo —es decir, el derecho a ser votado— se disminuyó de la siguiente manera:

- a) Diputados: de 25 a 21 años.
- b) Senadores: de 35 a 30 años.

El 5 de enero de 1973 se expidió una nueva Ley Federal Electoral, que se distinguió por su superior técnica jurídica y depurada sistematización.⁸ Por lo que se refiere al tema de derechos políticos, puede des-

⁸ López Moreno, Javier, *La reforma política en México*, México, Centro de Documentación Política, 1979, p. 74.

tacarse que por primera vez se enunciaron expresamente y en conjunto las características del sufragio: “El voto es universal, directo y secreto para todos los cargos de elección popular. Constituye un derecho y una obligación del ciudadano”. Con este ordenamiento legal tenemos que el derecho al sufragio puede ser ejercido por todo ciudadano (en el entendido que ya se amplió a este momento el concepto, incluyendo a hombres y mujeres mayores de 18 años), es efectivo y vale desde el momento en que es depositado con discreción y respeto absoluto al elector.

En 1994 se reforma el artículo 82 y se modifican los requisitos para ser presidente de la República, quedando los siguientes: “ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e *hijo de padre o madre mexicanos* y haber residido en el país al menos veinte años”. Es importante establecer la diferencia con la redacción original donde se requisita ser “hijo de padres mexicanos”. Esta reforma obedeció a que ya hacía tiempo “diversos sectores y grupos de la sociedad mexicana, de distintos niveles socioeconómicos y de distintas regiones del país se pronunciaban, cuando fueron bien informados sobre el tema, por la eliminación de un precepto que ofendía a buenos mexicanos que habían demostrado servir a México ejemplarmente”⁹.

Posteriormente, el 29 de julio de 1999 se reformó el artículo 58, de tal suerte que la edad requerida para ejercer el derecho al sufragio pasivo —es decir, el derecho a ser votado— se disminuyó de la siguiente manera: senadores de 30 a 25 años.

2. Los partidos políticos

Con respecto a la institución de los partidos políticos, podemos observar la siguiente evolución. La importancia de este desarrollo radica en que el marco legal sólo permite el ejercicio formal de la representación política por medio de los partidos políticos, así que en la medida en que existan condiciones de equidad en la organización de estos grupos habrán más oportunidades de tener verdaderas condiciones de representatividad al momento de integrar los cargos de elección popular.

En este sentido vale la pena destacar el siguiente aspecto de la Constitución de 1917:

⁹ Exposición de motivos de las reformas al artículo 82 constitucional, *Diario Oficial de la Federación* del 10. de junio de 1994.

- Se estableció la elección de un diputado propietario y uno suplente por cada 60,000 habitantes, sin que en ningún caso pudiera haber menos de dos diputados por estado y uno por territorio.
- Los candidatos independientes tenían los mismos derechos que los candidatos de partido, si eran apoyados por 50 ciudadanos de su distrito.

El 22 de junio de 1963 se estableció el sistema de “diputados de partido”, a través del cual las minorías podían ser representadas en la cámara y participar en el sistema de gobierno. La creación del sistema de diputados de partido se hizo necesaria debido a que el Partido Revolucionario Institucional aglutinaba la representación mayoritaria permanentemente, y con ello cada vez era más difícil aumentar la presencia de la oposición, que en mucho tiempo fue mínima. De tal modo, se tuvieron que generar condiciones para que los partidos representantes de intereses y demandas de las minorías pudieran tener acceso a la cámara.

Asimismo, se tuvieron que instrumentar cambios en 1972, disminuyendo el porcentaje de votación que se exigía a los partidos políticos para que se les pudieran asignar diputados de partido, ya que se requería el 2.5%, el cual era difícil de alcanzar para algunos partidos minoritarios; a partir de esta reforma se disminuyó el límite al 1.5%, cantidad porcentual que permitió la representación de partidos minoritarios dentro del Congreso. De este modo, los espacios de la oposición aumentaron, pues anteriormente el número máximo de diputados de partido era 20, y con esta reforma se consiguió aumentarlo a 25.¹⁰

El 5 de enero de 1973 se expidió una nueva Ley Federal Electoral; con ella los partidos políticos se conceptualizarían de la siguiente forma:

Los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta Ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política... concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar

¹⁰ Andrea Sánchez, Francisco de, “Evolución de las instituciones electorales mexicanas: época contemporánea”, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, cit., nota 6, pp. 100 y 101.

que éste se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta Ley.¹¹

Posteriormente, el 6 de diciembre de 1977 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El sistema electoral de nuestro país varió significativamente, se agregaron al texto del artículo 41 constitucional cinco párrafos a través de los cuales se elevaron a rango constitucional el concepto, funciones y prerrogativas de los partidos políticos:

- “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”.
- “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de los ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.
- “Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las reformas y procedimientos que establezca la ley”.
- “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

De los párrafos antes transcritos podemos señalar algunas cuestiones relevantes, pues a partir de este momento los partidos políticos tendrán acceso permanente a los medios de comunicación social y no únicamente durante los procesos electorales, asimismo, por primera vez se estableció el financiamiento público para su actividad electoral y, finalmente, se les otorgó el derecho para participar en los comicios en el nivel local y municipal.

Con esta reforma constitucional desapareció el sistema de “diputados de partido”, creándose el “sistema mixto con dominante mayoritario”, el cual continuaba con el objetivo de que las minorías fueran representadas en la Cámara de Diputados y tuvieran acceso al ejercicio del poder.

¹¹ *Ibidem*, pp. 101 y 102.

Al respecto, me parece importante reiterar que las modificaciones que hemos referido correspondían a necesidades de inclusión para las minorías. Si antes era posible que las minorías obtuvieran hasta 25 diputados de partido, con esta reforma se podían alcanzar hasta 100 diputados mediante el principio de representación proporcional.

De este modo, la Cámara de Diputados se integraría con 300 diputados de mayoría relativa electos en los distritos electorales uninominales, y hasta con 100 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

En 1986 se modificó sustancialmente el sistema para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional (artículo 54 constitucional). De esta reforma se desprende lo siguiente: podían participar todos los partidos políticos, incluso el partido mayoritario.

La reforma de 1977 sólo permitía la participación, en la asignación de diputados plurinominales, de aquellos partidos minoritarios que no hubieran obtenido 60 o más curules de mayoría relativa; se reservaron 150 diputaciones de representación proporcional para los partidos minoritarios de oposición. Éstas representaron el 30% del total de la Cámara de Diputados, lo que significó una mejora con relación a los 100 del sistema anterior que representaban el 25% del total. Conviene destacar que con esta reforma ningún partido político podía tener más de 350 diputados en la cámara, lo que representa el 70% del total de la misma.

Conviene enumerar una serie de reformas en las que se han precisado aspectos estrechamente relacionados con los partidos políticos y su ámbito de competencia electoral. Durante el sexenio 1988-1994 se llevaron a cabo tres reformas político-electorales, la primera en abril de 1990, donde se modificaron los artículos 50.; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60, y 73, fracción VI. La segunda reforma se presentó en septiembre de 1993, también con modificaciones en los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, fracción I, y 100. La tercera reforma se llevó a cabo en abril de 1994, y en ella se modificó nuevamente el artículo 41.

En la primera de ellas se trataron los siguientes aspectos: 1) la organización de las elecciones federales, los órganos encargados y sus principios rectores; 2) la estructura del nuevo organismo electoral, el Instituto Federal Electoral; 3) elección de diputados y representantes locales en

el Distrito Federal; 4) calificación electoral e integración de los colegios electorales, y 5) modificaciones en materia de lo contencioso electoral.

La segunda reforma exploró los siguientes temas: A) financiamiento a partidos políticos; B) supresión de la cláusula de gobernabilidad; C) nueva integración y quórum para la Cámara de Senadores; D) calificación electoral, supresión del procedimiento de autocalificación y establecimiento del Tribunal Electoral; E) reestructuramiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), y F) estructura de gobierno para el Distrito Federal.

La tercera reforma se concentra especialmente en las modificaciones al artículo 41, el correspondiente a la organización de las elecciones y en la composición del órgano de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE), es decir, su Consejo General.

Por último, en el gobierno de Ernesto Zedillo se llevó a cabo una reforma más, la cual se integró con los temas: a) nuevamente la integración del Consejo General del IFE (artículo 41); b) equidad en los comicios (artículo 41); c) recomposición del Poder Legislativo (artículos 54, 56 y 60); d) la elección popular del gobierno del Distrito Federal (artículo 122); e) una nueva jurisdicción electoral (artículos 60, 94, 98, 99, 101 y 105), y f) la extensión de la reforma a los estados de la República (artículo 116).

En síntesis, podemos considerar 10 reformas a la Constitución de 1917 en materia electoral (vinculadas a los partidos políticos) realizadas en 1953, 1963, 1969, 1976, 1986, 1990, 1993, 1994 y, finalmente, 1996. De las primeras cuatro se desprenden las modificaciones ya mencionadas: el voto a la mujer, la figura de diputados de partido, el voto a los jóvenes (reducción de la edad para considerarles *ciudadanos* o para el ejercicio del sufragio) y la figura de los derechos políticos pasivos. Las siguientes cuatro reformas tuvieron un carácter integral; las dos últimas reformas aportaron la ciudadanización del órgano electoral, en 1994, y una reforma integral en 1996 de donde se desprenden las modificaciones ya mencionadas que colaboraron en la integración de un régimen de competencia equitativo y apegado a la legalidad en todo momento. A partir de estas modificaciones legales surge la figura de las asociaciones políticas nacionales, llamadas coloquialmente APN. “Son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política”.¹² Los requisitos legales para obtener el registro de una agru-

¹² Artículo 33, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

pación política nacional son, entre otros, contar con un mínimo de siete mil asociados, con un órgano directivo de carácter nacional y con delegaciones mínimo en dos entidades de la República. Esta figura puede participar en los procesos electorales a través de acuerdos con algún partido político.

El conjunto de reformas de que ha sido objeto la Constitución ha permitido ampliar los canales de inclusión para los actores que participan en el sistema político como representantes de la voluntad popular. Es cierto, el proceso ha sido lento, pero se ha llevado a cabo con paso firme y permite, hoy día, la participación activa y pasiva de mujeres y jóvenes, de las minorías y fuerzas dentro de los órganos de representación, y finalmente, la dirección del órgano electoral a cargo de ciudadanos. Con estas modificaciones constitucionales ha sido posible cumplir con la serie de pasos para garantizar el funcionamiento de la democracia representativa propuesta en un principio a través de los derechos políticos que hoy día gozamos los ciudadanos, fruto de las reformas referidas. Me gustaría concluir este apartado con la siguiente reflexión. Las reformas no se han dado por sí mismas, pertenecen a un contexto en específico y a los cambios que la sociedad va demandando en la medida de sus necesidades. Estos cambios, como señalan Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, “fueron implementados como respuesta a una realidad política conflictiva; la política real fue y es el factor que acicateó el proceso de reformas; pero a partir de ahí, la esfera electoral cobró, por así decirlo, ‘vida propia’”.¹³

IV. REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONTEXTO ACTUAL.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: ¿REALMENTE ESTAMOS REPRESENTADOS?

Hemos analizado el concepto de democracia con especial atención a su dimensión representativa, y también hemos hecho un recorrido histórico sobre la evolución en México de dos de las instituciones que están presentes en una democracia representativa: el sufragio y los partidos políticos. Sin embargo, en el marco de este Congreso Iberoamericano

¹³ Becerra, Ricardo *et al.*, “Introducción. La transición democrática de México, una interpretación”, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

de Derecho Constitucional, y concretamente en este volumen que aborda la temática de la representación política, resulta fundamental intentar un análisis objetivo y crítico de la situación que guarda la subrepresentación de grupos minoritarios o “desprotegidos” (término este último que no me parece del todo adecuado pero sí atinado al contexto actual), en cuanto a la protección o tutela de sus derechos y su efectivo acceso a la toma de decisiones públicas.

El breve recorrido histórico que hemos hecho de las reformas constitucionales y legales en materia de órganos e instituciones de representación durante los siglos XIX y XX, sin duda nos lleva a la conclusión de que se han dado avances significativos encaminados a la consolidación de un sistema democrático, en el que a través de comicios apegados a derecho, los ciudadanos eligen de manera libre y directa a sus representantes, quienes acceden de manera legítima al ejercicio del poder público. Luego entonces, la siguiente conclusión, sin duda, sería que nuestra democracia representativa está consolidada y asegurada a través de nuestro marco jurídico.

Desafortunadamente esto no es así. Hoy en día no podemos afirmar que en nuestros órganos de representación, es decir los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (y también valdría la pena incluir a los estatales y a las autoridades municipales), están representados todos los grupos que integran a la sociedad. Ya hemos señalado en el primer apartado de este trabajo que es prácticamente imposible que todos los miembros del *pueblo* directamente tomemos las decisiones, pero sí que un sistema representativo precisamente debe materializarse a través de órganos que velen por los derechos, intereses, tendencias, ideologías y necesidades de la totalidad de los integrantes del *pueblo*. Luego entonces, si no están representadas las minorías en los órganos que toman las decisiones, concretamente en el Legislativo y en el Ejecutivo, entonces difícilmente las leyes que se aprueben y las políticas públicas que se instrumenten velarán por los intereses de ese segmento de la población que, no por descuido, algunos estudiosos del tema clasifican como públicos “vulnerables”. Sí, vulnerables en tanto que no tienen una representación directa en la toma de decisiones públicas.

A guisa de ejemplo mencionaré sólo tres casos de segmentos importantes de nuestra sociedad que sin duda se encuentran subrepresentados en nuestros órganos legislativos e instancias de gobierno, y por ende su

influencia en la toma de decisiones que satisfagan sus demandas también se ve afectada: me refiero a las mujeres, a los indígenas y a los jóvenes.¹⁴

Estos grupos sociales, sin duda representativos de nuestra sociedad y del mosaico cultural que nos caracteriza, no han contado con una representación política proporcional a su presencia nacional. En otras palabras, si las mujeres hoy en día representan el 51.2% de la población total del país, los indígenas el 8.59%, y los jóvenes el 34.5%, ¿no debería asegurarse su representatividad en los órganos de toma de decisiones?¹⁵

A continuación presento algunos datos que nos harán reflexionar y nos demostrarán que estas supuestas “minorías” en realidad son “mayorías subrepresentadas”.

1. Participación política de las mujeres

En el pasado proceso electoral federal de 2000 las mujeres participaron, en proporciones significativas, de las más diversas formas: como funcionarias de casilla, como representantes de partido ante las casillas, como observadoras electorales, como funcionarias y como consejeras electorales en los consejos general, locales y distritales del IFE y, por supuesto, como electoras y como candidatas a puestos de elección popular; desafortunadamente dimos un paso hacia atrás al no contar con ninguna candidata a la Presidencia de la República.

En apariencia, lo anterior podría conducirnos a pensar que, además de otros objetivos democráticos, también se han conseguido avances importantes relativos a la equidad de género en relación con la participación política de las mujeres. Más aún, si consideramos como un avance la reforma del 22 de noviembre de 1996 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en cuyo artículo veintidós transitorio se estableció: “Los partidos políticos nacionales considerarán en

¹⁴ Se han elegido estos tres segmentos sociales en virtud de los datos estadísticos representativos que se agregan, sin embargo deben considerarse, necesariamente, a las personas con discapacidad, a los adultos mayores de 60 años, a personas enfermas, personas con religiones distintas, personas con preferencias sexuales no convencionales (términos que maneja el Anteproyecto de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, México, Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, octubre de 2001).

¹⁵ Datos obtenidos de la página WEB del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y de la Encuesta Nacional de la Juventud 2000, elaborada por el Instituto Mexicano de la Juventud en julio de 2000.

sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres”.

Sin embargo, paradójicamente, y a pesar de que el porcentaje de postulaciones femeninas al Congreso de la Unión creció del 25.4% en 1997 al 33.4% en el 2000, la proporción de mujeres electas para la LVIII Legislatura se redujo. Los seis partidos y coaliciones contendientes cumplieron con el porcentaje mínimo del 30% establecido en la legislación; siendo Democracia Social, partido político nacional, el que registró el mayor porcentaje de candidatas (40.4%), y el Partido de Centro Democrático el menor porcentaje (30.25%).

En efecto, la participación femenina en la Cámara de Diputados pasó del 18.80% en 1997 al 16.6% en la actualidad (83 diputadas por 418 diputados).¹⁶ En números absolutos, hoy son 11 legisladoras menos las que integran la Cámara de Diputados, en comparación con la legislatura anterior. Por su parte, los escaños ocupados por mujeres en el Senado apenas han aumentado en uno: el porcentaje es de 17.97% (con 23 senadoras por 105 senadores).

Otro dato revelador resulta de la revisión de la integración de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Del total de 40 comisiones en la cámara baja, tan sólo cinco son presididas por mujeres, es decir, el 12.5% (atención a grupos vulnerables; salud, ciencia y tecnología; equidad y género y, finalmente, población, fronteras y asuntos migratorios). En el Senado, de 49 comisiones, las que son presididas por mujeres sólo suman 11: asuntos indígenas; desarrollo social; equidad y género; juventud y deporte; medio ambiente, recursos naturales y pesca; reforma agraria; reglamentos y prácticas parlamentarias; relaciones exteriores para América del Norte; relaciones exteriores para América Latina y el Caribe; relaciones exteriores Asia-Pacífico, y relaciones exteriores para Europa y África.

Esta contradicción entre mayor número de candidaturas y reducción objetiva de las candidatas electas se debe principalmente a que la mayoría de los partidos contendientes no aplicaron debidamente el principio del 70% como máximo de postulaciones por género, pues relegaron a las mujeres a los espacios secundarios: las suplencias en el caso de las can-

¹⁶ Información proporcionada por el área de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 2001.

didaturas por el principio de mayoría relativa y los últimos lugares en el caso de las listas de representación proporcional. Con ello, cumplieron con el requisito legal, pero se alejaron del espíritu de equidad que establece el artículo veintidós transitorio del COFIPE antes mencionado, y más grave aún, no cumplieron a cabalidad con la intención política plasmada en la mayoría de sus propios estatutos de promover efectivamente, lo subrayo, *efectivamente*, la participación política de las mujeres en la toma de las decisiones públicas mediante su mayor acceso a los puestos de representación popular.

No obstante, en cuanto a la participación electoral, vale la pena destacar la gran responsabilidad política mostrada por las mujeres en el pasado proceso electoral federal, pero desde una perspectiva de organización y supervisión de las elecciones.

Las proporciones de ciudadanos inscritos en el padrón electoral al 2 de julio eran del 51.68% para las mujeres y 48.32% para los hombres. En la lista nominal de electores la relación fue de 51.75% y 48.25%, respectivamente.¹⁷

En su actuación como funcionarias de mesas directivas de casilla, las mujeres respondieron en mayor proporción que los hombres a la convocatoria del IFE a los ciudadanos y ciudadanas que fueron seleccionados por sorteo para ser quienes recibirían y contarían los votos de los electores el día de la jornada electoral. De las 452 mil 125 personas que se desempeñaron como funcionarias y funcionarios de mesas directivas en las 113 mil 405 casillas instaladas, 240 mil 998, es decir, el 53.3%, fueron mujeres, y 211 mil 127, el 46.7%, hombres.¹⁸

Por lo que hace a la participación de la mujer como votante, el periódico *Reforma* estimó que en la pasada jornada electoral, del total de participación ciudadana (63.9%), el 48% de los electores correspondió a mujeres, frente al 52% de hombres.¹⁹

¹⁷ Datos más recientes, proporcionados por el Registro Federal de Electores al 9 de enero de 2002, son los siguientes: el padrón electoral está compuesto por el 48.27% (29,931,857) de hombres y 51.73% (32,083,049) de mujeres. Por su parte, en la lista nominal de electores la proporción es de 48.20% para los hombres (28,989,784) y 51.80% para las mujeres (31,157,026).

¹⁸ Información compilada por la Dirección de Seguimiento de Programas y Apoyo Técnico de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECyEC) del IFE.

¹⁹ *Reforma*, Sección A “Presidencial”, México, 3 de julio de 2000, p. 8.

Otros indicadores muy representativos los encontramos en el actual gabinete presidencial en el que fueron designadas sólo tres secretarías de Estado (el 16.67% del total), en las carteras de Turismo, Desarrollo Social y Reforma Agraria. Además de la reducción de diputadas federales como consecuencia de los resultados electorales del 2 de julio, la situación no es mejor, y es incluso más preocupante la participación femenina en los niveles estatal y municipal. Según algunos datos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, CEDEMUN, actualmente sólo 93 de las 2,427 presidencias municipales son ocupadas por mujeres, una muy reducida participación que alcanza un insignificante 3.83%.²⁰

En el cargo de síndicas ocupan, en un agregado nacional, 111 posiciones de un total de 2,167, esto es, apenas el 5.12%. Las regidoras, por su parte, son 2,700, de un total de 16,894, con un porcentaje del 15.98%.²¹

Vale la pena destacar también algunos datos de las legislaturas locales:²² de los 1,113 diputados locales en las 32 entidades federativas, 954, el 85.7%, son hombres, y sólo 159, es decir el 14.3%, son mujeres. La entidad sobresaliente es el Distrito Federal, en cuya Asamblea Legislativa participan 19 mujeres (28.79%) y 47 hombres, para sumar un total de 66 legisladores.

En orden descendente sigue el estado de Tlaxcala, con el 25% de diputadas, y Chihuahua con el 21.2% de mujeres en sus Congresos, respectivamente. Para las restantes 29 legislaturas locales el porcentaje de participación femenina es inferior al 20%. Y del total de comisiones (745), menos del 13% son presididas por mujeres, muchas de las cuales, evidentemente, se encargan de equidad y género, atención a la familia, la niñez, la juventud, los adultos mayores y los discapacitados. Por citar sólo algunos ejemplos, en Durango ninguna comisión legislativa es presidida por una mujer y en Aguascalientes lo está sólo la de Estilo.

²⁰ Información proporcionada por el CEDEMUN, 15 de noviembre de 2001.

²¹ *Idem*.

²² Información recabada y sistematizada por la Dirección de Seguimiento de Programas y Apoyo Técnico de la DECEyEC a partir de los datos enviados por los vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE en las 32 entidades del país, en enero y febrero de 2001.

Con una cierta diferencia cualitativa, en Campeche, donde tampoco hay más que una comisión encabezada por una mujer, se trata de la de Desarrollo industrial, fomento económico y desarrollo turístico.

La propuesta concreta radica en establecer una agenda común que coadyuve en el establecimiento de una cultura política democrática con equidad de género, que propicie una más acelerada traducción de los preceptos jurídicos y políticos consagrados en nuestra Constitución, nuestras leyes secundarias y en los múltiples tratados, convenios y otros instrumentos internacionales que México ha suscrito en materia de igualdad política,²³ en prácticas reales de las relaciones sociales entre hombres y mujeres.

Esta agenda común no puede dejar de reconocer que las mujeres representan un actor social con intereses, necesidades y demandas propias y delimitadas, y que, por lo tanto, deberá abarcar todos los fenómenos sociales en los que las mujeres están involucradas, con prioridad en aquellos que estén directamente relacionados con la propia condición de ser mujeres. Entre otros, la salud reproductiva, la violencia intrafamiliar, el acceso a estándares de salud, educación, empleo y remuneración similares a los de los hombres y, por supuesto, el acceso efectivo al ejercicio del poder político.

2. Representación y participación política de los indígenas

La población indígena en México se ubica en diferentes zonas del país, tiene tradiciones diversas, habla muy distintas lenguas. El mundo indígena es altamente heterogéneo y diverso, aunque no podemos ignorar que tiene un lacerante denominador común: la marginación y la pobreza. El Instituto Nacional Indigenista reconoce veinte regiones distintas donde están asentadas diversas comunidades a lo largo del territorio nacional, de norte a sur, con patrones culturales diferentes. De los más de 2,400 municipios que existen en nuestro país, 803 están habitados, por lo menos, por el 30% de población indígena. En ellos está concentrado el 78% de esta población.

²³ Sólo menciono la “Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer” y la “Plataforma de Acción” resultante de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada hace 5 años en Pekín.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, en 1990 existían más de 17 mil localidades indígenas: 44% habitadas por menos de 99 personas; 17% con entre 100 y 449 habitantes, y 14% entre 500 y 2,500. Sólo el 25% restante estaba conformado por localidades con más de 2,500 habitantes.

La población indígena se concentra principalmente en los estados del centro y sur del país, en donde su proporción respecto de la población total de la entidad es significativa. Por ejemplo, en Oaxaca el 53% de la población es indígena; en Yucatán el 52%; en Quintana Roo el 37%, y en Chiapas el 35%. En los estados del norte la población es significativamente menor y se caracteriza por una mayor dispersión geográfica.

Todos estos pueblos integran un verdadero mosaico multicultural, diversidad de lenguas, el sentido de pertenencia a sus colectividades, esquemas de valores diferentes y sistemas sociales propios mediante los cuales se organizan para la toma de decisiones, la reglamentación del acceso y distribución de los recursos, la definición de derechos y obligaciones y la resolución de conflictos. Es decir, la constitución étnica de los grupos indígenas se hermana en sus diferencias. Algunas etnias mantienen un sólido arraigo con sus tradiciones, entre otras, se han asimilado mayormente a los patrones culturales de occidente.

La diversidad y heterogeneidad cultural que he mencionado queda de manifiesto en casi todos los aspectos sociales y políticos. Y el ámbito político-electoral no podía ser la excepción.

Las elecciones federales llevadas a cabo en 1997 convalidaron una tendencia perfilada tiempo atrás: a partir de ese proceso se integró un Congreso decididamente plural. En esos comicios el IFE encontró en las comunidades indígenas del país condiciones muy especiales, mismas que no siempre permitieron el óptimo desarrollo de sus programas y que se diferenciaron notablemente de las experiencias vividas en otros ámbitos, tanto en materia de educación cívica como de capacitación electoral, e incluso en el desarrollo mismo de la jornada electoral. Ante esa situación fue necesario el diseño de políticas y programas que atendieran estos problemas; el primer paso fue realizar un diagnóstico nacional del estado que tenía la organización y desarrollo de elecciones federales en nuestras zonas indígenas.

Dicho diagnóstico fue encomendado a un equipo de investigadores coordinado por el doctor José Antonio Aguilar, del Centro de Investi-

gación y Docencia Económica, y se propuso arrancar desde los primeros momentos del proceso, momentos que vistos a la distancia parecen no tener la importancia que realmente poseen. Esta serie de pasos previos a la jornada electoral, es decir el empadronamiento, la insaculación y la capacitación de los funcionarios de casilla, simples en apariencia, son percibidos únicamente como aspectos logísticos, pero en la realidad constituyen la garantía más inmediata y fundamental para llevar a cabo unos comicios transparentes. Me explico: la democracia supone que todo ciudadano tiene la oportunidad y el derecho para formular y expresar sus preferencias individuales a través del sufragio. Para que esto sea posible es necesaria la existencia de garantías que ofrezcan confianza y transparencia para los ciudadanos votantes. En su justa ejecución descansa la credibilidad de que el voto es respetado.

En términos de la organización de las elecciones, el conflicto se concentra principalmente en los estados de Chihuahua y Durango, y de manera especial en el sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Un factor relevante en los problemas de organización es la dispersión geográfica propia de estas regiones. A partir de esta información pudimos enunciar la siguiente hipótesis: mientras más grande sea la dispersión geográfica, mayores serán los problemas para organizar las elecciones y más grandes serán las dificultades para que los votantes asistan a emitir su voto el día de la elección. Y al problema de la dispersión hay que sumar el de las tradiciones culturales que, por ejemplo, se pueden traducir en limitaciones para la incorporación activa de las mujeres, así como los conflictos y discusiones *intra e intercomunitarios* por motivos políticos y religiosos.

Este estudio da cuenta de los severos problemas de migración que enfrentan algunas comunidades, como lo han confirmado otros estudios, y existen los problemas de *analfabetismo* y *monolingüismo*, así como dificultades para instalar casillas debido al serio problema de *dispersión geográfica*. El estudio también detectó una marcada confusión entre procesos electorales federales y locales, así como un desconocimiento acerca de quiénes son y qué hacen los diputados y senadores federales, es decir, la figura del Congreso de la Unión.

Quizá la respuesta a los problemas antes mencionados la podemos encontrar en el centralismo que ha regido nuestra vida política y administrativa, la cual afortunadamente ha comenzado a transformarse pero dejó en el camino prácticas excluyentes que hoy día explican en gran

parte la existencia de los problemas sufridos por las comunidades indígenas.

El cumplimiento puntual de los compromisos que el Estado está obligado a respetar para con sus ciudadanos es la mejor forma de generar las condiciones óptimas para que en su totalidad participen en la consolidación de nuestra democracia; es la mejor manera de resarcir las prácticas excluyentes que han aislado a nuestras comunidades indígenas.

Cito un solo ejemplo: el caso de la sección electoral 1121 del municipio de Guachochi, del distrito electoral federal 09 del estado de Chihuahua, en la cual el Consejo Distrital Electoral del IFE acordó no instalar la casilla básica por no encontrarse ciudadanos insaculados indígenas que supieran leer y escribir. Esto sucedió en 1997 y se repitió en el 2000. Estamos ante una legislación electoral con tantos candados impuestos por nuestros legisladores, resultado de la “feria de las desconfianzas”,²⁴ que no existe forma administrativa alguna para que el propio IFE, con sus funcionarios o a través del apoyo de otros ciudadanos capacitados, pudiera instalar una casilla y así asegurar el ejercicio ciudadano de su derecho al sufragio, pero por otro lado, ¿cómo es posible que el gobierno en 6 años no haya podido ofrecer a esos ciudadanos el acceso a la educación? Es tan sólo un ejemplo que nos refleja que aún hay mucho camino por recorrer.

3. Jóvenes

Dentro de la Encuesta Nacional de la Juventud 2000, realizada por el Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud del Instituto Mexicano de la Juventud, en sus resultados preliminares del apartado B “jóvenes de 15 a 29 años de edad”, se encuentra el numeral 6, que trata de *la participación social de los jóvenes con edad para votar*, de entre quienes el 84% posee credencial para votar; del mismo total 8 de cada 10 han votado alguna vez; y 7 de cada 10 votaron en las últimas elecciones.

Los que votaron aducen como razones para hacerlo: el 37% lo plantean como un derecho, una tercera parte como una forma de participación y 24% como un deber. De los que no votaron, los motivos que expresan

²⁴ Diría José Woldenberg.

incluyen una amplia variedad de razones, destacando la pérdida de la credencial como la de mayor participación porcentual.

Al preguntarles a todos los jóvenes de 15 a 29 años de edad sobre las actividades en que estarían dispuestos a participar, las respuestas positivas más recurrentes fueron: actividades por el respeto a los indígenas, defensa del medio ambiente, la paz y los derechos humanos; en el extremo opuesto, no participarían en actividades en favor del aborto, en actos de partidos políticos, por los derechos de los homosexuales y, en menor medida, en protestas ciudadanas.

Estos datos resultan del todo interesantes y nos abren sendas inquietudes respecto de las distintas posibilidades que podrían darse para insertar a los jóvenes en el proceso formal de toma de decisiones, sin embargo, acudimos a otra fuente, a la Consulta Infantil y Juvenil organizada por el IFE el 2 de julio de 2000, y los resultados son desalentadores: en el grupo de 14 a 17 años el 68% manifestó que no son tomados en cuenta para la elaboración de reglas en México, asimismo, el 69% señala que las reglas-leyes no se aplican parejo en México y el mismo porcentaje considera que los adultos no respetan las reglas y las leyes. En relación con los partidos políticos, sólo el 47% de los jóvenes siente que son tomados en cuenta sus intereses y los de la población en general.

4. Otros esfuerzos para evitar cualquier forma de discriminación

Hemos ejemplificado tres casos de grupos subrepresentados en la toma de decisiones, lo cual sin duda podría equipararse a una forma de discriminación; en otras palabras, no establecer las vías suficientes y seguras para que los grupos representativos de la sociedad tengan acceso al proceso formal de toma de decisiones públicas es una forma de discriminación.

Sin embargo, la solución a esta situación concreta no es la sanción a los actores responsables, toda vez que se trata de nuestros propios representantes y órganos legislativos y administrativos. La solución es legislar, establecer mecanismos de verificación y, sobre todo, mecanismos educativos y preventivos de cualquier forma de discriminación.

Un ejemplo plausible fue la integración de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, quien emitió una convocatoria pública para que todas las personas vinculadas e interesadas en el tema

de la discriminación se reunieran periódicamente en foros plurales y así poder traducir las demandas de los grupos afectados en una norma jurídica capaz de protegerlos y darles un correcto acceso a las élites de toma de decisiones.

Después del trabajo realizado por diversos especialistas, dicha Comisión presentó en octubre de 2001 ante el H. Congreso de la Unión un anteproyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Es importante mencionar que dicho anteproyecto representa un gran avance en esta materia, siendo el primer cuerpo normativo de este tipo en nuestro país, el cual también está acorde con diversos instrumentos jurídicos internacionales de los cuales México es parte. Sin embargo, consideramos que dicho anteproyecto puede sobrepasar los límites de una ley estrictamente preventiva y eliminatoria, lo cual contravendría el espíritu de la misma, tal es el caso de los artículos 11, donde establece que “...ningún órgano público, autoridad, persona física o moral podrá realizar actos que discriminen a cualquier persona por razón de su edad, incluyendo entre otras las conductas siguientes: respecto de las niñas y los niños: II. Impedir que se les escuche en todo procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucrados...”, y 17, el cual establece como medida positiva y compensatoria el “restringir al mínimo indispensable la imposición de sanciones y medidas privativas de la libertad para las mujeres”.

La discriminación puede adoptar infinidad de formas, imposibles de plasmar de manera exhaustiva en el texto de una ley, pero el texto normativo sí debe procurar la erradicación de estas prácticas y el libre acceso a la representatividad de las minorías, y no por beneficiar a unos debe perjudicar a otros.

De todo lo anterior concluimos que es muy cierto que se han presentado avances, tal es el caso de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres y su ley reglamentaria; la integración de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación y su anteproyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como las iniciativas legales promovidas por el Instituto Mexicano de la Juventud. Por supuesto, no podemos hacer a un lado la cuestionada reforma constitucional en materia de cultura y derechos indígenas (mal denominada coloquialmente como la reforma a la “ley indígena”). Sin embargo,

¿quién tomó estas decisiones?, ¿realmente participaron los grupos involucrados?

Desafortunadamente estoy convencida que para que en México la representación que se está buscando sea efectiva, las leyes deben establecer cuotas de participación. Quizá en un Estado en el que los niveles de cultura política de su población y de sus autoridades no requieran de la fuerza coercitiva de la norma para hacer cumplir estos “mínimos” que aseguren el derecho a la diferencia que reclaman los grupos, como a los que me he referido, entonces un sistema de cuotas no se haría necesario, pero hoy en día ésta es la agenda, ésta es la asignatura pendiente, y en esto debemos de concentrar gran parte de los esfuerzos legislativos, de gobierno y de los ciudadanos si lo que queremos es la sustentabilidad de nuestro recién nacido régimen democrático.