



PARA DISCUTIR LA ACCIÓN AFIRMATIVA

DEMOCRACIA, PROCESOS
Y CIRCUNSTANCIAS

VOLUMEN 2

· GONZÁLEZ LUNA ·
· RODRÍGUEZ ZEPEDA ·
· SAHÚ MALDONADO ·



Para discutir la acción afirmativa

Volumen 2. Democracia, procesos y circunstancias

Esperanza Palma • Martha W. Torres Falcón

Teresa González Luna Corvera • Alejandro Sahuí Mario

Alfredo Hernández y María Teresa Fernández • Víctor Collí Ek

Ángel Octavio Álvarez Solís

Teresa González Luna • Jesús Rodríguez Zepeda

Alejandro Sahuí Maldonado

Coordinadores

Universidad de Guadalajara

2017

Esta publicación fue financiada por la Universidad Autónoma de Campeche a través del Fondo SEP-CONACYT de Ciencia Básica CB2011/166870 titulado “Igualdad y calidad de la democracia. De las capacidades a los derechos”.

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en esta obra, previa autorización por escrito de la institución.

Primera edición 2017

D.R. © 2017, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Coordinación Editorial
Juan Manuel, núm. 130
Zona Centro
44100 Guadalajara, Jalisco, México

Consulte nuestro catálogo en: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/>

ISBN Obra completa: 978-607-742-730-8

ISBN Volumen: 978-607-742-823-7

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Contenido

Introducción	7
<i>Teresa González Luna Corvera</i>	
<i>Jesús Rodríguez Zepeda / Alejandro Sahuí Maldonado</i>	
Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y la paridad.....	15
<i>Esperanza Palma</i>	
Igualdad sustantiva y cuotas de género. Un debate de derechos humanos	35
<i>Marta W. Torres Falcón</i>	
Democracia, tratamiento preferencial y no discriminación. Las cuotas de género y la paridad en la representación política	67
<i>Teresa González Luna Corvera</i>	
Los DESC en la evaluación de la calidad democrática y la desigualdad estructural	99
<i>Alejandro Sahuí</i>	

Género, discapacidad y acción afirmativa: ¿Cómo crear (y recrear) la participación política de las mujeres con discapacidad?.....	125
<i>Mario Alfredo Hernández / María Teresa Fernández</i>	
No discriminación y Personas con la condición de Espectro Autista. Doctrina constitucional de la Suprema Corte	167
<i>Víctor Collí Ek</i>	
Discriminación cosmética. Análisis normativo de la cirugía facial para personas con Síndrome de Down	177
<i>Ángel Octavio Álvarez Solís</i>	
Acerca de autoras y autores.....	191



Introducción

Teresa González Luna Corvera,
Jesús Rodríguez Zepeda
Alejandro Sahuí Maldonado

La obra colectiva *Para discutir la acción afirmativa*, si bien desplegada en dos volúmenes por criterios editoriales, debe leerse como un conjunto continuo de argumentos. A lo largo de ambos volúmenes, la persona lectora encontrará un tránsito de los argumentos más abstractos y generales a los análisis específicos de procesos y problemáticas. Se trata de un acomodo lógico y hasta convencional de los materiales que integran la obra, pero a la vez de una invitación para entender la problemática de la acción afirmativa como una cuestión transversal y de interés académico interdisciplinario, pues va desde las teorías de la justicia y el análisis jurídico constitucional hasta la revisión de casos y experiencias nacionales como las de las cuotas de género en la representación política, pasando por su relación con la dimensión democrática, la situación de las personas con discapacidad e incluso por la doctrina constitucional aplicada a casos específicos. Los editores tenemos la expectativa de que quien aborde la obra a partir de preocupaciones social e históricamente más localizadas perciba la necesidad de comprenderlas a la luz de categorías y análisis de largo aliento teórico, pero también, en contrapartida, que quien guíe su enfoque por miradas orientadas por una mayor pretensión conceptual pueda encontrar en los análisis de caso las razones que hagan persuasivas o aceptables las categorías más abstractas y normativas relativas a la acción afirmativa.



Este segundo volumen integra siete colaboraciones que se sitúan en ese terreno analítico que hemos denominado “Democracia, procesos y circunstancias.” Si bien esa denominación se construye con vocablos que denotan generalidad y amplitud temática, lo cierto es que la persona lectora podrá asociarlos fácilmente con contenidos, no de coyuntura, pero sí atentos al pulso histórico y las dinámicas de la vida democrática donde hoy en día se juegan los proyectos democráticos de no discriminación y acción afirmativa.

En este volumen se han integrado las investigaciones relativas a procesos como el debate de las cuotas y paridad de género en la representación política y las políticas compensatorias respecto de la discapacidad, así como la reflexión sobre el estrecho vínculo entre tratamiento compensatorio y políticas de desarrollo. Aunque lo hemos hecho en la introducción general que abre el primer volumen, no sobra ahora reiterar los contenidos que aquí se publican.

El primer artículo, a cargo de Esperanza Palma Cabrera de la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, se titula “Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y la paridad.” En éste se analizan los avances y obstáculos que ha tenido la aplicación de la cuota y la paridad en México para las candidaturas legislativas en México. Se explica que las cuotas han representado un avance significativo para la participación y representación política de las mujeres, avance que se expresa entre otros, en el aumento del número de legisladoras. No obstante, también han tenido como consecuencia la generación de nuevos conflictos dentro de los partidos, los cuales derivan del hecho de que las medidas de acción afirmativa tienen un carácter redistributivo. Con el objetivo de ilustrar dichos conflictos, se analiza la estrategia minimalista de los partidos en la asignación de candidaturas femeninas en los distritos en las



elecciones federales de 2015 usando una base de datos novedosa que clasifica los 300 distritos uninominales para los tres partidos mayores, PAN, PRI y PRD. Este es uno de los ámbitos donde los partidos pueden seguir implementando una estrategia minimalista debido a la imprecisión de la ley acerca del porcentaje admisible para postular mujeres en distritos perdidos. Por último, se toman ejemplos de posiciones entre los detractores y defensores de las cuotas con el fin de ilustrar la división en torno al tema.

El segundo artículo de este volumen, a cargo de Marta W. Torres Falcón de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, se titula “Igualdad sustantiva y cuotas de género. Un debate de derechos humanos.” En el artículo, Torres Falcón centra su atención en el debate sobre las acciones afirmativas y más específicamente las cuotas de género, medidas temporales para acelerar el avance hacia la paridad. Con este emplazamiento analítico, se propone ofrecer un panorama general de ese debate en el marco de la teoría y práctica de los derechos. En un primer apartado, se analizan las nociones de igualdad y universalidad, inherentes a tales derechos. Enseguida se revisa el mandato legal para incorporar las cuotas de género, tanto en instrumentos internacionales como en la legislación nacional y, por último, se analiza la experiencia vivida en años recientes en América Latina y en México. Por último, se señalan algunas tareas pendientes a modo de conclusión.

El tercer artículo, a cargo de Teresa González Luna Corvera de la Universidad de Guadalajara, se titula “Democracia, tratamiento preferencial y no discriminación. Las cuotas de género y la paridad en la representación política.” Situado en el contexto de las recientes medidas oficiales antidiscriminatorias, entendidas como la fuente normativa para las acciones públicas igualitarias que competen a los poderes públicos y tienen el propósito de igualar las condiciones de acceso a los derechos de todas las



personas, en este texto se valoran las acciones afirmativas aplicadas en el campo del ejercicio de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos mexicanos. De manera particular, se hace un breve y crítico recorrido por el camino de las llamadas “cuotas de género”, que recién ha aterrizado en la “paridad” electoral, en busca del acceso efectivo de las mujeres a las candidaturas partidistas a los cargos de elección popular. Se formulan cuestionamientos sobre la razonabilidad y efectividad de esta acción afirmativa o tratamiento preferencial, que ha implicado un proceso técnico-jurídico y que sobre todo es resultado de un proceso político, y se plantean desafíos respecto a la necesaria participación de las mujeres en la conformación de los poderes públicos.

El siguiente artículo de este volumen, a cargo de Alejandro Sahuí Maldonado de la Universidad Autónoma de Campeche, se titula “Los DESC en la evaluación de la calidad democrática y la desigualdad estructural.” El texto aborda el papel de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la evaluación de la calidad de los regímenes democráticos, como sistemas de selección de las autoridades políticas, de deliberación, y de hechura de las decisiones públicas. Se piensa que los DESC son un resultado de los procesos de acuerdo político —un output del sistema—, y que en cambio los derechos civiles y políticos (DCP) son los presupuestos básicos del sistema. Se supone que los individuos cuentan como iguales respecto de estos derechos antes y durante el proceso político. Sin embargo, en ese mismo trayecto los DESC no son tenidos realmente en cuenta. Existen reflexiones sobre DESC y democracia que muestran la importancia de la ciudadanía integral con todos los derechos, pero no queda clara la relación inmediata de aquéllos con el régimen político en cuanto a su desempeño, y no en cuanto a sus resultados. La propuesta explora posibilidades para incluir el enfoque de los



DESC en el mecanismo procedimental de la democracia, lo que implicaría un avance antidiscriminatorio innegable.

El quinto artículo de este segundo volumen, a cargo de Mario Alfredo Hernández (Universidad Autónoma de Tlaxcala) y María Teresa Fernández (Red *Discapacidad y Comunidad*), se titula “Género, discapacidad y acción afirmativa: ¿Cómo crear (y recrear) la participación política de las mujeres con discapacidad?” En éste se analiza, desde las perspectivas del género, la discapacidad y la acción afirmativa, la manera en que sería posible crear y recrear la participación política de las mujeres con discapacidad. Esto requiere, en primer lugar, reflexionar acerca de la medida en que los sistemas democráticos visibilizan a las personas con discapacidad en general como agentes políticos. En un segundo momento, se localizan los estándares normativos nacionales y, sobre todo, internacionales con respecto a la participación política de las mujeres con discapacidad y las medidas de acción afirmativa que podrían incidir en sus derechos políticos. En tercer lugar, se analiza la relación entre las dos modalidades de vulnerabilidad que se asocian a la condición de ser mujer y ser persona con discapacidad, lo que genera un contexto más complejo de discriminación, mismo que tendría que ser tenido en cuenta para el diseño y operación de las políticas de acción afirmativa que busquen incidir en sus derechos políticos. Finalmente, se analiza la manera en que las acciones afirmativas que buscan empoderar como agentes políticos a las mujeres con discapacidad son armónicas con el modelo social de la discapacidad y obligan a tomar distancia de los paradigmas médico o asistencial para el abordaje de sus derechos.

El sexto artículo, a cargo de Víctor Collí Ek de la Universidad Autónoma de Campeche, se titula “No discriminación y Personas con la condición de Espectro Autista. Doctrina constitucional de la Suprema Corte.” Sobre la base de que un actor



protagónico en el desenvolvimiento de las implicaciones de la trascendente reforma de Derechos Humanos de 2011 es la Suprema Corte, la cual con su jurisprudencia delinea los nuevos parámetros de defensa de derechos humanos, al definir las autoridades que pueden realizar esta defensa y al generar con su jurisprudencia la doctrina constitucional en la que se sustentarán los asuntos que se pongan a su estudio, el trabajo analiza el caso de las personas con la condición de espectro autista. Aquí se discuten de manera específica dos temas: en primer lugar, la trascendencia del derecho a la consulta a estas personas cuando se esté generando una nueva legislación; segundo, las potenciales violaciones a derechos en específico, de tres tipos: los certificados de habilitación, la libertad para tomar sus decisiones y la interrupción del tratamiento médico.

El segundo volumen se cierra con el artículo titulado “Discriminación cosmética” a cargo de Ángel Octavio Álvarez Solís de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. En este artículo se plantea si es justificable moral y políticamente la instrumentación de cirugía facial en casos de personas con Down. El autor ofrece una respuesta elíptica: la cirugía facial de personas con Down puede ser un recurso legítimo para reducir los procesos de discriminación basado en la apariencia física. Sin embargo, su interés reside más en plantear la pregunta que en proponer una solución definitiva, pues este debate en el fondo tiene una doble vertiente. Por un lado, el debate moral entre el bienestar individual y la reproducción de estereotipos socialmente dañinos. Por el otro, el viejo tema político acerca de la legitimidad del paternalismo como garante de decisiones subrogadas. La hipótesis que sostiene del autor es que probablemente estemos frente a un caso de paternalismo blando o paternalismo asimétrico. Este tipo de paternalismo sostiene que el Estado puede ayudar en, pero no imponer, la toma de decisiones en indi-



Introducción

viduos con una voluntad viciada o con autonomía restringida. Por ello, antes que ofrecer una respuesta, propone bosquejar una cartografía del problema y, de manera breve, las condiciones intelectuales acerca del cuerpo como una entidad normativa.

Junto con los materiales del primer volumen, estos trabajos contribuyen, en nuestra opinión, a fortalecer la discusión académica y social acerca de las estrategias de acción afirmativa, es decir, de tratamiento preferencial con fines antidiscriminatorios; estrategias que, no obstante estar presentes en numerosas zonas de la legislación y acción pública de la sociedad mexicana, siguen aguardando por el tratamiento evaluativo y crítico que en esta obra se ensaya.

Es pertinente reiterar el agradecimiento de los editores (que también son autores de la obra) a la Universidad Autónoma de Campeche y a la Universidad de Guadalajara, que han hecho posible que esta obra viera la luz. Su suerte, desde luego, queda a la mejor opinión de quien lo lea.



Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y la paridad

Esperanza Palma

Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa

En las últimas dos décadas el análisis de las cuotas de género se ha colocado como una agenda académica relevante de la ciencia política (Childs y Krook, 2006). La reflexión derivada de la teoría de la representación descriptiva, que se enfoca a la composición de los cuerpos legislativos (Pitkin, 1967; Phillips, 1996), y la creciente adopción de cuotas para los congresos en América Latina (Htun, 2004) ha dado lugar a análisis empíricos de diversa índole sobre la relevancia de los sistemas electorales para el acceso de las mujeres a los cargos de elección, las modalidades de esta medida de acción afirmativa y su impacto en la composición de los cuerpos legislativos, los procesos de selección de candidaturas y de reclutamiento legislativo, entre otros.

Existe un acuerdo en que si bien la adopción de cierto tipo de cuotas ha representado avances innegables en el acceso a las mujeres a los cargos de representación, también persisten obstáculos a su participación política que todavía se reflejan en su subrepresentación en los congresos, en los cargos ejecutivos. Las pugnas y resistencias dentro de los partidos para su aplicación son un indicador de que aún estamos lejos de que las cuotas se



hayan asimilado como un mecanismo legítimo para avanzar en la igualdad política. Éste ha sido un problema de investigación relevante en los últimos años y ha sido objeto de debates y desarrollo de estrategias políticas de grupos feministas y de mujeres y de élites a cargo del diseño de sistemas electorales e instituciones.

Este capítulo analiza los avances y obstáculos de la cuota de género y la paridad en México. El argumento central es que, como ha ocurrido en otros casos, las cuotas, conviven con reglas informales que dificultan la igualdad sustantiva (Caminotti, 2016). Los partidos y las instituciones como el Congreso han podido acomodar a los “newcomers” pero dentro de jerarquías y de legados de género que marcan el camino a los cargos de representación (Franceschet y Piscopo, 2014). Lo anterior se explica por el hecho que no ha habido un cambio (o ha habido un cambio muy gradual) en las culturas partidistas (Krook, 2009). Por ello, hay una tensión entre las reglas formales y las estrategias partidarias que van del desacato al minimalismo en el cumplimiento de la regla. Vemos esfuerzos por readecuar constantemente la ley electoral (reforma iterada) y una necesaria y constante intervención del poder judicial para interpretar la legislación y defender los derechos políticos de las militantes.

Nos topamos con una paradoja ya que, por un lado, los partidos han jugado un papel fundamental en la democratización del país negociando nuevas reglas electorales y justamente aprobando las cuotas de género, y por otro, parte de sus dirigencias y militancia se oponen abiertamente o se resisten a su cumplimiento ya sea porque representan una amenaza a las formas tradicionales de selección, a las trayectorias masculinas o bien porque sostienen una visión que opone, entre otros, la meritocracia frente a la acción afirmativa.

Para analizar estas tendencias contradictorias en este texto se mostrarán primero, algunos datos de la composición del con-



greso mexicano antes y después de las cuotas y la paridad, y la ubicación de México en perspectiva comparada y segundo, las resistencias de los partidos para acatar la cuota y posteriormente la paridad que se manifiestan en sus estrategias minimalistas o en su abierta oposición. Con el objetivo de ilustrar dichas estrategias se mostrarán resultados de una investigación propia que clasifica a los distritos en los que compitieron mujeres candidatas de los tres partidos mayores, PRI, PAN y PRD, en las elecciones federales de 2015, primera elección en la que entró en vigor la paridad. Finalmente, se examinarán algunas de las posiciones encontradas entre dirigencias de los partidos, mujeres, autoridades electorales y el poder judicial, en cuanto a la aplicación de la regla de la paridad.

Avances con la cuota de género: diputadas desde 1982

Las cuotas de género presentan tres modalidades: escaños reservados, cuotas de partido y cuotas legislativas (Krook y Lovenduski, 2008). En América Latina, se han adoptado cuotas para candidaturas al congreso. Argentina fue el país pionero en 1991 con la ley de cupos.

En México se han aprobado dos reformas electorales que han incorporado cuotas a las candidaturas para el legislativo en 2002 y 2008 y en 2014 se aprobó la paridad.

Aunque en 1993 hubo una recomendación de que las candidaturas para el congreso no excedieran el 70% de un género no fue sino hasta 2002 que este porcentaje se volvió obligatorio para los partidos para ambas cámara y por ambos principios, es decir, para las candidaturas en distritos de mayoría y para conformar las listas de representación proporcional. En estas últimas, los



géneros tendrán que estar alternados. A pesar del avance esta ley dejó un hueco ya que incluyó la excepción del voto directo para elegir candidatos/s en los distritos uninominales para cumplir con la cuota, con lo cual los partidos no cumplieron con el mínimo establecido debido a la realización de elecciones internas. En 2008, se elevó la cuota al 40% y se hizo obligatorio que mujeres fueran propietarias de las planillas y no suplentes. No obstante, se mantuvo la excepción de la realización de elecciones democráticas con lo cual los partidos registraron candidaturas femeninas por debajo del 40%. En las elecciones federales de 2009 el PRI registró 21% para distritos uninominales, el PAN 36% y el PRD 29% (Palma, 2012).

Es notable el avance de las mujeres después de la aprobación de la cuota de 2002 sobre todo en la legislatura instalada en 2015 en la cual el porcentaje de mujeres legisladoras alcanza el 42% (cuadro 1).

Cuadro 1.			
Legislaturas	Total	Diputadas	%
LII 1982-1985	400	45	11.2
LIII 1985-1988	400	43	10.7
LIV 1988-1991	500	60	11.8
LV 1991-1994	500	42	8.8
LVI 1994-1997	500	70	14.1
LVII 1997-2000	500	87	17.4
LVIII 2000-2003	500	80	16
LIX 2003-2006(Cuota del 2002 de 70/30%)	500	121	24.8
LX 2006-2009	500	140	26.2
LXI 2009-2012 (cuota de 2008 60/40)	500	142	28
LXII 2012-2015	500	185	37
LXIII 2015-2018 (paridad, 2014)	500	211	42.4

Fuentes: Elaboración propia con datos de Huerta García y Magar (2006) y Cámara de diputados http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_genero.php



Dicho avance se debe a la intervención del TEPJF a partir de una solicitud por parte de varias mujeres políticas organizadas en “Mujeres en plural” en defensa de sus derechos político-electorales. La petición consistía en la eliminación de la excepción de la realización de elecciones democráticas para el cumplimiento de la cuota. La sentencia SUP-JDC-12624-2011 fue fundacional en la medida en que la norma se interpretó con un claro sentido de igualdad de género y estableció que la cuota debería cumplirse sin excepciones, con planillas del mismo género, listas de RP con segmentos de cinco alternando géneros y sanciones por incumplimiento como la negativa del registro. Esta sentencia, y posteriormente la aprobación de la paridad, constituyen un avance democrático sin precedentes.

México ha avanzado a tal punto que ahora ocupa el séptimo lugar a nivel mundial con más mujeres en la cámara baja (cuadro 2). A nivel local, el panorama era diferente hasta antes de las elecciones locales de 2016. Sólo el 7.2% de las alcaldías estaban ocupadas por mujeres y sólo había una gobernadora en el estado de Sonora, Claudia Pavlovich. En los 12 estados en donde hubo elecciones para gobernador/a sólo se registraron 13 mujeres candidatas de 77, es decir, sólo un 16% de candidaturas femeninas a ese cargo.

Estrategias minimalistas de los partidos

Distritos y candidaturas

¿Cuáles son las estrategias de los partidos frente a la ahora ineludible incorporación de mujeres a las candidaturas en el contexto de la aprobación de la paridad en 2014 y el establecimiento de una serie de candados para evitar su incumplimiento? Algunos estudios comparados han mostrado que ha habido un sesgo discrimi-



Cuadro 2.									
Clasificación mundial									
Lugar	País	Cámara baja				Senado			
		Elecciones	Curules	Mujeres	% M	Elecciones	Escaños	Mujeres	% M
1	Rwanda	9 2013	80	51	63.8%	9 2011	26	10	38.5%
2	Bolivia	10 2014	130	69	53.1%	10 2014	36	17	47.2%
3	Cuba	2 2013	612	299	48.9%	---	---	---	---
4	Seychelles	9 2011	32	14	43.8%	---	---	---	---
5	Suecia	9 2014	349	152	43.6%	---	---	---	---
6	Senegal	7 2012	150	64	42.7%	---	---	---	---
7	México	6 2015	498	211	42.4%	7 2012	128	43	33.6%
8	Sudáfrica	5 2014	400	168	42.0%	5 2014	54	19	35.2%
9	Ecuador	2 2013	137	57	41.6%	---	---	---	---
10	Finlandia	4 2015	200	83	41.5%	---	---	---	---
11	Islandia	4 2013	63	26	41.3%	---	---	---	---
"	Namibia	11 2014	104	43	41.3%	12 2015	42	10	23.8%
"	Nicaragua	11 2011	92	38	41.3%	---	---	---	---
14	España	12 2015	350	140	40.0%	12 2015	265	104	39.2%
15	Mozambique	10 2014	250	99	39.6%	---	---	---	---
"	Noruega	9 2013	169	67	39.6%	---	---	---	---
17	Andorra	3 2015	28	11	39.3%	---	---	---	---
"	Bélgica	5 2014	150	59	39.3%	7 2014	60	30	50.0%
19	Etiopía	5 2015	547	212	38.8%	10 2015	153	49	32.0%
20	Timor-Leste	7 2012	65	25	38.5%	---	-----	-----	---

Fuente: Women in Parliament: <http://ipu.org/wmn-e/classif.htm>

natorio a lo largo de todo el proceso de reclutamiento legislativo empezando por el número de mujeres que se postulan, cuántas y quiénes son seleccionados/as y en qué distritos compiten (Ashe y Stewart, 2012).

Las mujeres siempre han estado en desventaja en todo este proceso y las cuotas de género regulan el reclutamiento para abatir la discriminación. Con la última reforma en la que se aprobó la paridad y con el antecedente de la sentencia 12624 de 2011,



la discriminación ya no puede ocurrir en las primeras fases del reclutamiento (cuántas se postulan y cuántas son electas) sino en los distritos en los cuales los partidos postulan mujeres. Cabe recordar que la reforma electoral de 2014 eliminó la cláusula que eximía a los partidos del cumplimiento del porcentaje mínimo de candidaturas en caso de realización de elecciones democráticas. Además, en 2013 a petición de algunos partidos como el PAN y el PRD, se incluyó como un criterio inadmisibles en el artículo 3 numeral 5, que se reserven los distritos perdidos exclusivamente a algún género tomando como referencia la elección federal anterior. Aunque el artículo representa un avance es suficientemente ambiguo al no especificar el significado de “exclusivamente” en relación a las candidaturas por distrito de los partidos¹. ¿Hasta qué porcentaje de candidaturas de un género será admisible en distritos perdidos? Esta falta de precisión requiere de un seguimiento cuidadoso ya que los partidos pueden ampararse en esta ambigüedad para seguir colocando un alto número de candidatas en distritos que a priori están en desventaja electoral como hemos visto en elecciones anteriores. Por esta razón, vale la pena analizar los distritos en los cuales hay mujeres candidatas. Debemos partir de que, en general, los partidos, más allá de las ideologías, han implementado una estrategia minimalista frente a las cuotas. A pesar de que han aprobado las cuotas de género, ha habido enormes resistencias para respetarla, intentos de contravenirla aprovechando huecos o ambigüedades de la ley y colocando indiscriminadamente mujeres como candidatas en distritos perdidos. Este conjunto de resistencias forma parte de una estrategia minimalista.

¹ Artículo 3, Numeral 5. “En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior” (Ley de Partidos Políticos).



Han tenido que coincidir la activación de mujeres de partidos, organizaciones como Mujeres en plural y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la autoridad electoral para avanzar en el respeto a la ley, cambiarla y llevar la paridad a otros ámbitos como el local, tal como ha ocurrido con el tema de la paridad horizontal aprobada en varios estados. Como plantea Galligan (2006) a partir de la observación de otros casos, las condiciones óptimas para aumentar la presencia política de las mujeres, ocurren cuando mujeres políticas, feministas, instituciones gubernamentales y activistas de la sociedad civil coinciden para perseguir este objetivo.

Lo que se muestra a continuación es una prueba de que el resquicio que les quedó a los partidos es el de los distritos asignados a candidaturas femeninas.

Metodología y resultados

La investigación se realizó a partir de la construcción de una base de datos clasificando los 300 distritos de mayoría en bastiones, competidos y perdidos para cada uno de los tres partidos mayores a partir de las tres últimas elecciones federales (2006, 2009, 2012). La clasificación se hizo de la siguiente manera: tres elecciones perdidas, se clasificó como distrito perdido, dos perdidos y un ganado o dos ganados y uno perdido, competidos, y tres ganados, bastiones. Esta clasificación no toma en cuenta rangos de competencia. Es decir, tal vez haya distritos perdidos que en realidad se pierdan por pocos votos.

Primero hay que decir que el PRI presentó 149 candidatos y 151 candidatas, el PAN 151 hombres y 149 mujeres, el PRD 149 hombres y 151 mujeres. Las formas de selección de candidatas variaron de un partido a otro. El PRI designó de manera directa a 111 candidatos a diputados federales que competirán por la vía de mayoría relativa. El partido definió dos métodos para se-



leccionar a sus candidatos: por convención de delegados y por designación directa a través de la creada Comisión Nacional de Postulación de Candidatos que encabezó José Antonio González Fernández. La creación de esta comisión se justificó precisamente bajo el argumento de garantizar la paridad de género (El Informador, 2015).

En el PAN se reservaron distritos para un género y se decidió si se realizaba una elección interna o se decidía por designación. Si no había acuerdo en relación a quién designar en el comité directivo estatal se dejaba la decisión a la comisión permanente. La decisión se tomó primero en los estados. El 80% de las candidaturas se resolvió en elecciones internas y el 20% fueron designaciones. Según información de una candidata, había quienes querían que el 50% de candidaturas de mujeres se dejaran en distritos perdedores.² Finalmente, el PRD decidió todas las candidaturas en su IX Consejo Nacional.

El resultado de candidaturas de género por tipo de distrito se muestran en el cuadro 3:

Uno de los datos que destaca es que el PRI es el que tiene más distritos competidos y menos perdidos. Por esa razón, este partido colocó más mujeres y hombres en este tipo de distrito. Lo interesante es que la diferencia entre hombres y mujeres candidatas en ese tipo de distrito no es relevante. Lo que sí es importante es que hay un 7% más de mujeres que de hombres en los distritos perdidos. Con todo, es el partido más equilibrado en cuanto a la repartición de las candidaturas femeninas.

El PAN y el PRD, en contraste, presentan una relación de candidaturas mucho más desproporcionada. El PAN colocó a 56% de mujeres en distritos perdidos frente al 39% de hombres. En cambio, el 50.99% de hombres está en competidos frente al 39.59% de mujeres.

² En entrevista a una de las candidatas panistas con la autora el 18 de abril de 2015.



Esperanza Palma

Cuadro 3		
Partido	Candidatos por tipo de distrito, 2015	Candidatas por tipo de distrito, 2015
PRI (250 en coalición con el PVEM)	Hombres candidatos	Mujeres candidatas
Distritos Bastiones 50	28 (18.79%)	22 (14.45%)
Distritos Competidos 197	100 (67.11%)	97 (64.23%)
Distritos Perdidos 53	21 (14.09%)	32 (21.19%)
PAN		
Distritos Bastiones 21	15 (9.93%)	6 (4.02%)
Distritos competidos 136	77 (50.99%)	59 (39.59%)
Distritos perdidos 143	59 (39.07%)	84 (56.37%)
PRD		
Distritos Bastiones 28	19 (12.75%)	9 (5.96%)
Distritos Competidos 82	47 (31.54%)	35 (23.17%)
Distritos Perdidos 190	89 (59.73%)	107 (70.86%)

Fuente: Elaboración propia con base en dato del INE

Por su parte, el PRD también colocó un porcentaje alto de mujeres en distritos perdidos, lo cual se explica porque la mayoría de sus distritos entran en esta categoría: al 70.86% frente al 59.73% de hombres; hay una diferencia de 10% y también hay un porcentaje mayor de hombres que fueron colocados en distritos competidos.



Vale la pena señalar que en los tres casos hay más hombres que mujeres en distritos bastiones. Es decir, sí parece haber un sesgo.

Si comparamos con la elección federal de 2012, vemos que el PRI también fue el más equilibrado ese año (Cuadro 4). El PRI colocó más mujeres en distritos competitivos que en 2012. En 2015 hay un cambio importante porque aumenta el porcentaje de mujeres en los distritos competidos y baja el porcentaje de las que tendrán que competir en perdidos. Esto sugiere que las mujeres del PRI han hecho avances importantes. Por su parte, el PAN colocó más mujeres en bastiones en 2012 que en 2015 porque en 2012 tenía más distritos bastiones, pero aumentó el porcentaje de candidatas en competidos. El PRD colocó menos mujeres en distritos perdidos en 2012 y más en 2015 y el mismo porcentaje en distritos competidos. En los tres casos, bajó el porcentaje de mujeres candidatas colocadas en los distritos bastiones de una elección federal a otra.

El resultado final era bastante predecible. De 105 mujeres que postuló el PRD a distritos perdidos en 2015 sólo ganó una, de 32 que postuló el PRI ganaron cinco y de 84 que postuló el PAN ganaron dos. Sin embargo, gracias a la representación proporcional el 42.4% de la cámara baja está compuesta por mujeres (en 2012 era de 37%) (Ver cuadro 5).

En síntesis, la nueva ley ha tenido efectos diferenciados en los partidos. Unos partidos están aprovechando la ambigüedad de “no colocar desproporcionadamente” a mujeres en distritos perdidos para colocarlas en distritos perdidos. El PRD y el PAN siguen actuando de manera sesgada.

Parece haber una relación positiva entre tener un buen desempeño electoral y colocar más mujeres. El partido que mejor desempeño electoral ha tenido en las últimas elecciones federales el PRI es el más equilibrado en cuanto a sus candidaturas. Los



otros partidos cuyo mercado electoral es más reducido o por lo menos se ha reducido en las últimas elecciones, cuidan más sus distritos competidos y bastiones y les dejan un buen porcentaje a candidatos hombres.

Cuadro 4			
Partido	Tipo de distrito	Número y porcentaje de nominaciones femeninas 2012	Número y porcentaje de nominaciones femeninas 2015
PAN	Perdido	66 (55.4%)	84 (56.37%)
	Competido	39 (32.77)	59 (39.59%)
	Bastión	14 (11.7%)	6 (4.02%)
2012PRD/PT/ MC 2015 PRD/ PT	Perdido	79 (65.8%)	107 (70.86%)
	Competido	28 (23.3%)	35 (23.17%)
	Bastión	13 (10.8%)	9 (5.96%)
PRI en coalición con el PVEM	Perdido	49 (39.51%)	32 (14.45%)
	Competido	52 (41.9%)	97 (64.23%)
	Bastión	23 (18.54%)	22 (14.45%)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE

Cuadro 5. Distritos ganados por mujeres en las elecciones de 2015, por partido y tipo de distritos						
Partido	Bastión		Competido		Perdido	
	Postuló	Ganó	Postuló	Ganó	Postuló	Ganó
PAN	6	5	59	15	84	2
PRI	23	20	95	48	32	5
PRD	10	4	36	5	105	1

Fuente: elaboración propia con base en datos del INE



Defensores y detractores de la cuota y la paridad

Las cuotas y la paridad han traído consigo nuevos conflictos dentro de los partidos, entre militantes y dirigencias y entre partidos y autoridades electorales y judiciales en torno a la adopción y cumplimiento de estas medidas de acción afirmativa. La colocación indiscriminada de mujeres en distritos perdidos es un indicador de estas tensiones.

Los argumentos resumidos a continuación se han esgrimido desde que las cuotas y la paridad se han adoptado como obligatorias. Fundamentalmente, quienes se resisten a su cumplimiento son los representantes de los partidos ante los institutos electorales, actores que tienen que dar la cara al momento del registro de candidaturas.

A continuación, se toman algunos ejemplos de estas visiones contrapuestas. Como se verá, la discusión en el Instituto Electoral de Oaxaca es paradigmático de los argumentos que se han esgrimido en contra del cumplimiento de la cuota, a lo largo de su historia.

Como se ve en los ejemplos mostrados en el cuadro, hay argumentos en contra la paridad que van desde la intromisión en la vida interna de los partidos hasta la escasez de mujeres dentro de los partidos que quieran postularse como candidatas. Otras posturas parten de que las cuotas violan un principio de igualdad de oportunidades al discriminar posibles candidatos. También se opone un criterio meritocrático frente a la cuota (Aparicio, 2013).

En cuanto al argumento de la poca oferta de mujeres, debe señalarse que la mayor parte de las militancias de los partidos está conformada por mujeres. Todos los partidos, excepto el PAN, tienen más mujeres que hombres en su militancia (El PAN 1



Pugnas en torno al cumplimiento de la paridad	Actores	Argumentos
Resistencias para cumplir con la cuota / estrategias minimalistas	INE en noviembre de 2011	De acuerdo a la ley electoral, la realización de elecciones democráticas no obligan a los partidos al cumplimiento de la cuota
	<p>Representantes de los partidos ante institutos electorales. El caso de Oaxaca en la elección local de 2016 frente al registro de candidaturas para la elección local.</p> <p>Partido Movimiento Ciudadano, Partido Social Democrático, Partido Unidad Popular</p>	<p>--Los criterios "impuestos" para cumplir con la paridad (horizontalidad, verticalidad y tablas de competitividad) judicializará el proceso electoral en los 153 municipios donde se renovarán autoridades, porque se estarían violentando los derechos políticos electorales de los varones.</p> <p>-- No hay suficientes mujeres que quieran postularse como candidatas</p> <p>--La intervención del instituto estatal trastoca el derecho de los partidos a decidir quiénes serán sus candidatos y altera procesos democráticos.</p> <p>--No vamos a coartar las aspiraciones de un hombre. Si un hombre ganó la postulación en una elección democrática no se le debe sustituir.</p> <p>--La paridad no puede estar por encima de la democracia. Los hombres tienen liderazgo mientras que las mujeres se la han pasado en el hogar.</p> <p>--Las mujeres son muy buenas para exigir sus derechos pero una vez que los tienen no los ejercen</p>
	PAN, PRI y PRD	--La aplicación de la paridad debería ser paulatina



Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y la paridad

A favor del cumplimiento de las cuotas	Activistas mujeres reunidas en “Mujeres en plural” promovieron en 2011 promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales de las militantes.	Defensa del principio de igualdad política. Derecho a ocupar candidaturas y cargos
	INE después de la sentencia de 2011. Institutos Estatales. Dos ejemplos: Oaxaca y Hidalgo en 2016	IEPPO: cumplir con la paridad en la dimensión horizontal y vertical, así como con los criterios de competitividad, es una obligación legal que deben respetar tanto partidos políticos como autoridades electorales. En este tema no hay marcha atrás. IEEH: determinó suspender los 40 registros de candidaturas a alcaldías al Partido Acción Nacional (PAN) y 16 al Partido de la Revolución Democrática (PRD), por violar el principio de equidad de género en el número de aspirantes femeninas en los comicios. suspendió los registros
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Defensa de derechos político-electorales de las mujeres. La sentencia SUP-JDC-12624/2011 eliminó la excepción de la realización de elecciones democráticas para el cumplimiento de la cuota.
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Destitución de consejeros electorales del Instituto de elecciones y participación ciudadana de Chiapas por incumplimiento del principio de paridad al aprobar listas de candidaturas para el proceso 2014-2015.

Fuentes: Para el caso de Oaxaca: Jarquín Edgar (2016); Para el caso de Hidalgo: Voces Feministas (2016).



hombre por 1.12 mujeres). El PES tiene 65% de militancia femenina; en el PRD el promedio es de 1.77 mujeres por un hombre, en el PRI 1.25 mujeres por un hombre, en Morena 1.02 mujeres por un hombre, en el PT 1 hombre por 1.62 mujeres, en MC un hombre por 1.31 mujeres en promedio y en PVEM 1.56 mujeres por un hombre (*Milenio*, 2016).

Por ello, el argumento de que no hay suficientes mujeres dentro de los partidos no tiene fundamento. En todo caso, si las mujeres militantes no quieren lanzarse como candidatas, eso se debe a un conjunto de obstáculos simbólicos, de trayectorias, de división entre lo público y lo doméstico, que los partidos tienen que resolver (Zarembeg, 2009).

Por otro lado, están los actores que han impulsado las cuotas y la paridad: las activistas, las autoridades electorales y el poder judicial que han logrado hacer redes o alianzas a favor del principio de igualdad política. La creciente intervención del poder judicial ha sido decisiva para proteger los derechos político-electorales de las mujeres, interpretarlos como derechos universales y disciplinar a los partidos para evitar el incumplimiento de las cuotas (González, Gilas y Silva, 2016).

Conclusiones

El análisis de las cuotas y la paridad y su impacto en el aumento de la representación femenina arroja que las reglas formales importan. A mayor sanción, mayor eficacia. No obstante, como se mostró, los partidos han encontrado formas de evadirla cuando no abiertamente contravenirla. Por ello, la intervención del TEPJF ha sido decisiva para la interpretación de la norma y la protección de los derechos político-electorales de las mujeres. Los distritos por los cuales compiten las mujeres siguen siendo



un tema conflictivo. Dentro de los partidos aún existen actores que no ven en la cuota y la paridad medidas legítimas.

De acuerdo al análisis realizado, es posible observar las siguientes visiones contrapuestas:

- i) Regulación de la selección de candidaturas frente autonomía de los partidos
- ii) Igualdad política frente a valores patriarcales
- iii) Valores universales (derecho de todos/as a competir por una candidatura) frente a política redistributiva (cuota)

Bibliografía

- APARICIO, Javier (2013), “Sí o no a las cuotas” [en línea]. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-covarianzas/2013/10/17/para-entender-las-cuotas-de-genero/>
- ASHE, Jeanette y Kennedy STEWART (2012), “Legislative recruitment: Using diagnostic testing to explain underrepresentation”, *Party Politics* vol. 8 (5): 687-707.
- CÁMARA DE DIPUTADOS [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_genero.php]
- CAMINOTTI, Mariana (2016), “Cuotas de género y paridad en la legislación electoral de América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado” *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)* compilado por Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz Pogossia. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Organización de los Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político.
- CHILDS, Sarah y Mona LENA KROOK (2006), “Gender and Politics: the State of the Art”, *Politics*, vol. 26 (1): 18-28.



- FRANCESCHET, Susan y Jennifer PISCOPO (2014), “Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina,” *Comparative Political Studies*, núm. 47, no. 85: 85-110.
- El Informador* (2015), [En línea] Disponible en <<http://www.informador.com.mx/mexico/2015/577404/6/el-pri-designa-candidatos-a-diputados-federales.htm>>
- GALLIGAN, Yvonne (2006), “Bringing Women in: Global Strategies for Gender parity in Political Representation”, *Race, Religion, Gender & Class*, vol. 6, pp. 319-336.
- GONZÁLES OROPEZA, Manuel; Karolina M. GILAS y Carlos BÁEZ SILVA (2016), *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*.
- HTUN, Mala (2004), “Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups, *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 3: 439-458.
- HUERTA GARCÍA, Magdalena y Eric MAGAR MEURS, coords. (2006), *Mujeres legisladoras en México. Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, México, INMUJERES/CONACYT/ITAM/Friedrich Ebert Stiftung.
- JARQUÍN EDGAR, Soledad (2016), “Rechazan partidos criterios para alcanzar la paridad”, [<http://www.semmexico.org/rechazan-partidos-criterios-para-alcanzar-la-paridad/>]
- KROOK, Mona Lena (2009), *Quotas for Women in Politics. Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, Oxford, Oxford University Press.
- Milenio* [en línea] Disponible en http://www.milenio.com/datalab/Partidos_politicos-Genero-Militancia_0_578942199.html [Consulta: 18 de mayo de 2016].
- PALMA, Esperanza (2002), “Candidaturas femeninas y reclutamiento legislativo en México: el impacto de las cuotas de



género en la composición de la LXI Legislatura”, en *Democracia y ciudadanía: perspectivas críticas feministas*, coordinado por Estela Serret, 121-145. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación/ Fontamara.

PHILLIPS, Anne (1996), *Género y teoría democrática*, México: Instituto de Investigaciones Sociales. PUEG.

PITKIN, Hanna (1985), *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

VOCES FEMINSITAS (2016), “Candidaturas en 40 municipios de Hidalgo suspendidas por inequidad de género” [en línea] Disponible en <http://www.vocesfeministas.com/paridad/759-candidaturas-en-40-municipios-de-hidalgo-suspendidas-por-inequidad-de-genero>

WOMEN IN PARLIAMENT, [en línea] Disponible en <http://ipu.org/wmn-e/classif.htm>

ZAREMBERG, Gisela (2010), “¿Cuánto y para qué?: los derechos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, compilado por Karina Ansolabehere Sesti y Daniela Cerva Cerna, 75-120. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.





Igualdad sustantiva y cuotas de género. Un debate de derechos humanos

Marta W. Torres Falcón

Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

Introducción

La participación política de la ciudadanía es un indicador básico de la democracia. En muchos casos, es una aspiración de las sociedades que pretenden, justamente, alcanzar –o ser alcanzadas por– la democracia. Ferrajoli (2001) sostiene que una definición de democracia que únicamente considere los procesos electorales falla en su propósito porque no da cuenta de la complejidad de las democracias constitucionales contemporáneas y, sobre todo, deja fuera uno de sus pilares fundamentales: los derechos humanos. La participación política es un derecho humano básico. Voz y voto son entonces elementos nutrientes de la vida democrática. Se dice fácil, pero el proceso ha sido largo y lleno de escollos. La complejidad aumenta si se incorpora el género y se reformula el principio: voz y voto para todos y todas. Las mujeres iniciaron la batalla por el sufragio desde fines del siglo XVIII; la demanda adquiere solidez en el siglo XIX y cristaliza en el XX. En la actualidad, puede afirmarse que esa mitad de la población goza ya de ciudadanía formal: prácticamente en todo el mundo las mujeres pueden votar. Tener voz ha sido más difícil



porque los debates parlamentarios han sido un coto masculino. En nuestro país, desde que se reconoció el voto federal en 1953, las mujeres han tenido alguna presencia en ambas cámaras, pero durante muchos años minoritaria y en los congresos locales excepcional. La situación en conjunto constituye un déficit democrático y, por lo tanto, un síntoma que debe ser atendido.

A partir de los años 70 del siglo xx, empiezan a debatirse diversos mecanismos para estimular la participación de las mujeres en las tareas legislativas. Surgen voces a favor y en contra de las cuotas de género, que finalmente logran un sitio en los instrumentos internacionales y posteriormente en las leyes nacionales. Los porcentajes se modifican sensiblemente hasta llegar a la paridad, establecida en virtud de una reforma legislativa en 2014.

El objetivo de este capítulo es ofrecer un panorama general de las acciones afirmativas en relación con los principios básicos de los derechos humanos. En un primer apartado, se analizan las nociones de igualdad y universalidad, que dan sustento y vigor a tales derechos. Posteriormente, se revisan los instrumentos internacionales y la legislación nacional que promueven y ordenan el establecimiento de las cuotas de género en el legislativo. En un tercer momento, se analiza la experiencia vivida en años recientes, tanto en América Latina como en México. Por último, se formulan algunas tareas pendientes a modo de conclusión.

El principio de igualdad

Los derechos humanos son resultado de un largo proceso de reflexión y reconocimiento de las personas –todas– como poseedoras de un elemento en común. Hay algo, a veces difuso y ciertamente complejo, que nos iguala como personas y nos



hace partícipes de eso que llamamos humanidad. De acuerdo con Lynn Hunt (2007), la ‘invención de los derechos humanos’ sólo fue posible al tomar distancia tanto de la naturaleza como de lo divino para subrayar la relación de los seres humanos con sus semejantes. Esta perspectiva relacional da sustento al origen, carácter, evolución y permanencia de tales derechos. Todos los seres humanos son titulares de un conjunto de prerrogativas fundamentales porque comparten ciertas cualidades básicas: capacidad de razón, autonomía moral y libre albedrío. El principio de igualdad está presente en la definición misma de los derechos humanos. A lo largo de más de dos siglos de su trayectoria, se ha discutido quiénes ostentan legítimamente la calidad de humanos; como se verá en los siguientes incisos, el debate se complejiza cuando se incorpora la variante de género.

El origen

Los derechos humanos son de cuño ilustrado. Constituyen el proyecto jurídico de la modernidad, en cuyo centro está el nuevo individuo, eminentemente racional. En las sociedades tradicionales, tanto la naturaleza como el destino ocupan un sitio central para explicar cualquier situación. Todo hecho –natural o social– se hace derivar de la inevitabilidad de un destino inmutable y, en última instancia, de la voluntad divina. El proyecto ilustrado es emancipatorio por definición. Se sustenta en la búsqueda de la libertad y el cuestionamiento de las desigualdades. El siglo XVIII, también conocido como Siglo de las Luces, fue escenario propicio para la aparición de un nuevo protagonista: la razón. Al sostener que todo individuo está dotado de la capacidad de razonamiento lógico, se da un paso importante para desechar las explicaciones tradicionales, desafiar el poder monárquico y avanzar en la construcción de sociedades democráticas. La capacidad de razón se articula con el discernimiento moral –que permite distinguir el bien y el mal– y



el libre albedrío; esto significa que el *hombre*¹ es el arquitecto de su propio destino. A esta vertiente filosófica del proyecto ilustrado, que define un sujeto moral autónomo, se agrega un componente jurídico: todos los *hombres* deben gozar los mismos derechos. En conjunto, ambos elementos producen consecuencias políticas: la elección de los gobernantes.

El pensamiento ilustrado alimenta las luchas por la libertad que cristalizan en las postrimerías del siglo XVIII: la independencia de las Trece colonias de Norteamérica (1776) y la Revolución Francesa (1789). Esta última trajo consigo cambios significativos en todos los órdenes de la vida; en el terreno político, se pasa de un régimen monárquico a un régimen republicano; en el ámbito económico, se deja atrás el modo feudal de producción para incursionar en el capitalismo; en el terreno social, de una sociedad estamental se pasa a una sociedad clasista que abre las puertas a la movilidad social y, en el terreno jurídico, se establece por primera vez un derecho igualitario (Díaz, 1998). En efecto, la Revolución Francesa culmina con la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, que consagra dos principios básicos: libertad e igualdad. En el cuerpo del documento, se mencionan otros derechos como la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión y la legalidad.²

Como puede verse, el reconocimiento de derechos básicos como la libertad, la seguridad y el debido proceso, así como la noción misma de ciudadanía es resultado de la lucha por la

¹ El vocablo 'hombre' se usa como sinónimo de humanidad, pero en el proyecto de la modernidad, como en muchos otros, las mujeres están excluidas.

² En 1776, ve la luz la *Declaración de derechos de Virginia*, cuya autoría corresponde a George Mason, y que postula fundamentalmente el derecho a la independencia. En 1791, la Carta de derechos (Bill of Rights) reúne las primeras diez enmiendas a la Constitución de Estados Unidos; entre los derechos reconocidos, figuran la vida, la libertad, la propiedad y, de manera destacada, la felicidad. Si bien la idea resulta interesante y hasta conmovedora, en la práctica el Estado no puede garantizarla.



libertad. Al derrocar a la monarquía y sus instituciones aristocráticas, fue posible erigir el edificio conceptual de los derechos humanos, cuyo paradigma, sin embargo, resulta muy acotado. El hombre blanco, para decirlo en corto, representa un segmento de la población realmente minoritario, si se considera que la propiedad era un filtro inevitable.

Desde sus orígenes hasta la actualidad, el concepto de derechos humanos se ha ampliado de manera sustancial. Paulatinamente se han eliminado diversos obstáculos hasta llegar a la noción actual: todas las personas, por el solo hecho de ser humanas, ostentan la titularidad de esas prerrogativas básicas, necesarias para una vida digna, que llamamos derechos humanos. En otras palabras, se ha ampliado la definición de seres humanos para incluir primero a todos los hombres –propietarios o no y de cualquier raza– y posteriormente a las mujeres. En 1948, la recién creada Organización de las Naciones Unidas formuló la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que en sus primeros artículos proscribió cualquier forma de discriminación basada en “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”³. En efecto, la Declaración condena la discriminación basada en el sexo; como hecho, la mayoría de las mujeres del mundo, incluyendo a las mexicanas, no gozaban aún el derecho formal al sufragio.

El siglo XIX fue particularmente importante para las luchas sufragistas. Aunque las europeas emprendieron esta batalla con ahínco, la centuria concluyó con magros resultados: únicamente las australianas y las neozelandesas podían acudir a las urnas. La

³ Es interesante notar que se apuntan las formas de discriminación conocidas hasta ese momento, pero se deja la puerta abierta para condenar las que surjan con posterioridad; por ejemplo, la orientación sexual o la edad. Como hecho, los seres humanos hemos demostrado una gran creatividad para inventar nuevas formas de discriminación; todas ellas están proscritas por la Declaración de 1948.



mayoría de los países europeos otorgaron el voto a las mujeres en el primer tercio del siglo xx y los latinoamericanos lo hicieron en el segundo. El cambio de siglo y milenio se dio antes de que se concluyera la tarea de reconocimiento formal de la ciudadanía femenina⁴.

Sin duda alguna, se han logrado avances sustanciales en materia de derechos humanos. En la actualidad, es posible afirmar que existe universalidad moral (por lo menos en el discurso, todo mundo los considera algo bueno *per se*) y universalidad normativa (tienen un sitio en las constituciones prácticamente de todos los países del mundo) (Donnelly, 1994). La universalidad es un principio nutriente de los derechos humanos: todas las personas deben gozar todos los derechos. Para que esto sea posible, requiere articularse con otro principio básico: la igualdad. Esto significa que todas las personas deben tener el mismo trato y por lo tanto las mismas oportunidades de ejercer los mismos derechos. La formulación, comúnmente aceptada en el terreno discursivo, puede llegar a tambalearse al abordar las cuestiones de género.

Género y derechos humanos

El reconocimiento y consolidación de la ciudadanía de las mujeres ha sido largo y difícil. No es únicamente una cuestión cuantitativa, es decir, una secuencia de avances paulatinos. Históricamente, las mujeres han vivido un complejo proceso de cosificación, exclusión e invisibilidad. En palabras de Denise Riley (1988), han tenido que transitar de su condición de mujeres a la de seres humanos. En el imaginario, no gozan de los atributos de raciocinio, autonomía moral y libre albedrío que se asignan al

⁴ Baréin, Omán, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos reconocieron el voto femenino en el primer decenio del siglo XXI. En Líbano, a las mujeres se les exige educación básica para votar. En el Vaticano, sólo votan los cardenales.



individuo de la modernidad; tampoco se les reconocen cualidades tales como la ambición, la madurez, el arrojo y la capacidad de decisión que suelen ser ensalzadas e incluso requeridas para la actividad política. Más bien se las considera dulces, emotivas, frágiles, sensibles, alejadas de la racionalidad (Añón, 2001). Se utiliza el vocablo ‘hombre’ como sinónimo de humanidad y por lo tanto representante legítimo de la totalidad. No se trata sólo de que se utilice el genérico masculino para abarcar también a las mujeres, sino más bien que se definan los derechos desde una visión androcéntrica.⁵

El feminismo crítico de la segunda mitad del siglo xx puso sobre la mesa de debates el acceso de las mujeres a ciertos derechos humanos básicos; junto con la doble jornada, los techos de cristal y la segregación ocupacional, surgieron las posibilidades reales de votar y ocupar cargos públicos. El debate rápidamente se formuló desde una visión binaria muy engañosa; se discutía si se debían reclamar derechos iguales o diferentes a los que gozaban los hombres. Esta fórmula, igualdad vs diferencia, simplemente no se sostiene. Es innecesario señalar que todas las personas son diferentes. Llama la atención que al hablar de los derechos de las mujeres, de inmediato se señale que son diferentes a los hombres, como si todos los hombres fueran iguales entre sí y todas las mujeres también. Al postular esta falsa dicotomía, se subrayan estereotipos de género que resultan lesivos para el reconocimiento de los derechos femeninos. Los debates legislativos en torno al voto dan cuenta de ello; se insistía en el candor, la dulzura y la sensibilidad de las mujeres incluso en un tono elogioso, pero con el propósito de alejarlas del mundo áspe-

⁵ Alda Facio (2002) plantea que si las mujeres hubieran definido los derechos, no le habrían dado tanto peso a la propiedad sabiendo que sólo poseen el 1% de la tierra en el mundo, ni habrían hecho una división dicotómica entre trabajo por dinero y trabajo por amor.



ro, fuerte y racional de la política. Veinte años más tarde, al discutirse la igualdad jurídica en 1974⁶, los argumentos se repetían con un ropaje sólo ligeramente distinto.

Las consecuencias de este planteamiento pueden ser graves. Si los hombres son representantes de la humanidad y las mujeres son diferentes de los hombres, esto significa que sólo pueden representar a lo diferente, es decir, a lo no humano. Así, los hombres se identifican con la totalidad, en tanto que las mujeres –en el legislativo o en cualquier otra función pública– sólo representan los acotados y muchas veces marginales intereses de las mujeres.

Entonces surge una nueva dicotomía: igualdad *vs* equidad. Los términos llegan incluso a confundirse y por ello son peligrosos. En el fondo está la dificultad para considerar a las mujeres como iguales, es decir, personas con los mismos derechos. La diferencia es un hecho. La igualdad es un principio normativo que se construye justamente sobre el gran mosaico de la diversidad humana. La equidad es una noción ligada con la justicia, pero que no ocupa un lugar destacado en la teoría y práctica de los derechos humanos. La equidad es una herramienta que puede ser utilizada para alcanzar la igualdad o bien para alejarla del espectro de posibilidades. Puede servir para erradicar prácticas y preceptos discriminatorios o bien para fortalecerlos. Esta ambigüedad es un buen caldo de cultivo para la confusión entre medios y fines. Es ahí donde se formula el planteamiento dicotómico con respecto a la igualdad. Además, el término ‘equidad’ es

⁶ El 31 de diciembre de 1974 se reformó el artículo cuarto constitucional para incluir la igualdad jurídica ‘del varón y la mujer’ y se suprimieron algunos preceptos discriminatorios de la propia Carta Magna. Un punto particularmente difícil fue la posibilidad de que las mujeres transmitieran la nacionalidad mexicana al cónyuge extranjero; se decía que ellos abusarían de su ingenuidad, nobleza y buena voluntad.



mucho más aséptico que el de igualdad; genera menos incomodidad y por lo tanto se extiende en los discursos institucionales⁷.

En este panorama, conviene recuperar la noción de equidad que analiza John Rawls en relación con la justicia. Según este autor, el primer paso debe ser el reconocimiento de la igualdad de todas las personas ante la ley; la igualdad jurídica debe ocupar un sitio en la primera parte de la constitución del país, reservada justamente para los derechos fundamentales. En un segundo momento, hay que recuperar la equidad para diseñar políticas públicas cuyo objetivo sea reducir y finalmente erradicar las desigualdades; el principio debe consagrarse en la legislación secundaria. La jerarquía de normas indica también un orden de prelación de los principios.

Las medidas equitativas deben tender a lograr la igualdad, es decir, a eliminar las brechas y los obstáculos de cualquier índole que impidan, a un grupo determinado, ejercer cabalmente sus derechos. Aquí se inscriben las acciones afirmativas, que son medidas temporales para lograr un equilibrio. Si en la población mexicana, el porcentaje de mujeres es ligeramente superior a la mitad, ellas deberían ocupar la mitad de escaños parlamentarios, magistraturas y cualquier puesto de la función pública. La implementación adecuada garantiza la reducción de las brechas. Como veremos más adelante, esta medida se inició en nuestro país hace varios años, con diversos porcentajes de cuotas de participación política. En febrero de 2014, se reformó el artículo 41 de la Constitución para establecer la paridad de género en la integración del Legislativo.

Tanto la paridad como los distintos porcentajes de participación femenina e incluso la existencia misma de las acciones

⁷ En muchas instituciones gubernamentales y en los propios congresos locales, se han creado oficinas de 'equidad y género', como si fueran dos cuestiones que deben atenderse por separado. En los discursos, en el mejor de los casos los términos equidad e igualdad se utilizan como sinónimos y, en el peor, como opuestos.



afirmativas han sido tema de un nutrido debate en el terreno político y en el académico. A ello destinaremos el siguiente apartado.

Acciones afirmativas

El principio de igualdad, inherente a la noción misma de derechos humanos, permite identificar algunas brechas en el reconocimiento y ejercicio de diversas prácticas de ciudadanía, entre las que puede ubicarse la participación política en sus distintos niveles. El objetivo final es que todas las personas que forman parte de una comunidad tengan voz y voto. Este último ha sido satisfecho en el terreno formal del reconocimiento; la participación en el debate público y de manera destacada la toma de decisiones sigue siendo una meta por alcanzar. En este apartado, se analiza en un primer momento el debate en torno a las cuotas de género y, posteriormente, el mandato que deriva tanto de instrumentos internacionales como de la legislación del país.

El debate

Con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, se develan distintas formas de discriminación, que vulneran el tejido social y nutren la agenda misma de los derechos humanos. Los temas del bienestar, la vida digna y la construcción de ciudadanía plena ganan un espacio en las agendas internacionales y las políticas internas. En este nuevo panorama, la condición de las mujeres ocupa un lugar importante. Como se dijo en páginas anteriores, el reconocimiento de derechos políticos (votar y ser electas) y civiles (nombre, nacionalidad, domicilio, matrimonio elegido) se logra de manera gradual y constante. La promulga-



ción de un decreto otorga igualdad formal, pero de ahí hay que transitar a la igualdad sustantiva. En las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, se advierte con preocupación que las mujeres no tienen acceso real a la educación universitaria, a los empleos bien remunerados, los mandos medios y superiores en la administración pública y, específicamente para el tema que nos ocupa, los cargos de representación. Las cuotas de participación política se colocan en la mesa de debate y generan toda una gama de reacciones, desde el rechazo absoluto hasta la aceptación entusiasta, pasando por el escepticismo, la incredulidad, la crítica y la desconfianza.

Los argumentos esencialistas que invocaban características femeninas como la ingenuidad y la dulzura se reformulan en términos pragmáticos. Ahora se dice simplemente que las mujeres no están capacitadas para la función pública. Ya no se alude a la biología ni a la psique; ahora se menciona el contexto y se subrayan las responsabilidades familiares. Con base en un criterio aparentemente igualitario, se sostiene que hay hombres que por sus estudios o su trayectoria laboral están en mejores condiciones para desempeñar un cargo público; en cambio, las mujeres están atrapadas en la domesticidad. Con tales generalizaciones, la lógica se vuelve circular y desemboca inevitablemente en la descalificación. Cualquier mujer que ocupe un cargo público está transgrediendo la división de espacios sociales; al mismo tiempo que usurpa el sitio de un varón y abandona o por lo menos descuida sus responsabilidades familiares⁸. La sociedad sanciona ambas conductas y refuerza la idea –vigente aún

⁸ Hasta hace relativamente poco tiempo –fines de los noventa–, varios códigos civiles establecían claramente que el marido podía oponerse a que su esposa realizara algún trabajo remunerado si, a su juicio, descuidaba sus obligaciones principales, a saber: atender al marido, cuidar a los hijos y cumplir con las tareas domésticas. Las mujeres podían inconformarse y acudir al juzgado familiar, pero en cualquier caso tenían que demostrar que podían cubrir satisfactoriamente la doble jornada.



en el imaginario– de que el lugar apropiado de las mujeres es la casa. Y si no han salido de la casa, ¿cómo pretenden fungir como legisladoras? Históricamente, los hombres se han arrogado una cuota del 100% que nunca les pareció excesiva ni mucho menos discriminatoria. Cuando las mujeres reclaman un sitio en la toma de decisiones, se cuestiona su capacidad y su experiencia; y un porcentaje –necesariamente inferior a cien– se considera discriminatorio para los varones.

Esta primera postura, al poner el énfasis en el contexto, pretende señalar una diferencia pero en realidad apunta una desigualdad. Ciertamente, si las mujeres han tenido menor acceso a la educación y el empleo, su experiencia laboral es también reducida y, en efecto, tienen una desventaja al incursionar en la actividad política. Quienes se oponen a las acciones afirmativas y a la participación de las mujeres en la política sostienen que las cosas deben quedarse como están o, en todo caso, que aquellas interesadas en transgredir los mandatos de género deben esforzarse, luchar contra corriente, soportar las críticas y, en ese ambiente adverso y hostil, fungir como legisladoras. Quienes sostienen un principio de igualdad y apuestan por la plena vigencia de los derechos humanos, ven en este contexto una brecha que hay que subsanar para fortalecer la vida democrática. Mientras una postura se inclina por conservar las diferencias, la otra busca erradicar las desigualdades.

Un segundo argumento de oposición se refiere a la pérdida de autonomía. Tzvetan Todorov (2008) habla de la renuncia a la propia voluntad en beneficio del grupo; en su visión, un sistema electoral que establezca que las minorías deben estar representadas es inaceptable porque implica una suerte de fragmentación; se asume que todos los integrantes de una minoría –por ejemplo, los negros– tienen los mismos intereses y que por lo tanto sólo ellos pueden hablar a nombre de su grupo. De esta manera, con-



cluye, “el ideal de la integración parece haber cedido paso al de la segregación” (Todorov, 2008: 265). Este planteamiento resulta muy interesante porque coloca el acento en los intereses de un determinado grupo o población (no en los derechos) y plantea que la meta debe ser justamente borrar esas líneas divisorias y funcionar como un todo.

En efecto, el ideal de la integración debe prevalecer sobre cualquier práctica segregacionista en una sociedad democrática. La pregunta sería entonces si los blancos pueden representar los intereses de los negros o los hombres los de las mujeres, entre otros ejemplos. La meta de todo sistema democrático es justamente la eliminación de cualquier obstáculo para que toda persona pueda ejercer plenamente sus derechos; si esto no es posible, hay que ver, en efecto, si los intereses de esos grupos están siendo atendidos en los cuerpos legislativos. El ideal democrático es que los intereses de cualquier grupo minoritario sean también los intereses de la sociedad. Esto es también una meta por alcanzar y las acciones afirmativas ofrecen su utilidad estratégica. Tomemos como ejemplo la regulación de la violencia de género en las leyes mexicanas. A principios de los años noventa (siglo xx), se reformó la legislación penal para aumentar la sanción por violencia sexual y facilitar los medios de prueba. Estas modificaciones legislativas fueron posibles gracias a que hubo un número suficiente de legisladoras que pudieron formar una masa crítica para incorporar el tema de la violencia en la agenda, discutirlo en el recinto parlamentario y cabildear con sus compañeros de partido. Otro ejemplo es la promulgación de la *Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*, ya en el primer decenio del siglo xxi, gracias a que la presencia de mujeres en ambas cámaras era considerable (aunque no llegaba a un tercio) y el tema había ganado arraigo en el debate nacional. La pregunta obligada es si la violencia de género es un interés



específico de las mujeres. En una cultura de promoción, defensa y garantía de los derechos humanos, ¿no tendría que ser un tema prioritario para toda la sociedad y no únicamente para las mujeres? Como hecho, la problemática no había ocupado un lugar siquiera marginal en los debates y la regulación seguía siendo arcaica. Las acciones afirmativas siguen siendo necesarias para lograr la indispensable masa crítica.

Entre los argumentos a favor de las cuotas de participación, se advierten también destellos esencialistas. Desde una visión más o menos extendida, se plantea que las mujeres aportarán ‘un toque femenino’ a la política y que su sola presencia traerá consigo una visión más humana, más vinculada con el cuidado de los otros y el servicio. En síntesis, aportarán sensibilidad y dulzura a una tarea que siempre ha estado marcada por la racionalidad y la dureza. Cuadro completo: cerebro y corazón. Se plantea entonces la incorporación de las mujeres como algo deseable precisamente en función de la complementariedad; aunque tienda hacia el mismo fin, el argumento es peligroso porque refuerza estereotipos. Se asume que todas las mujeres comparten esa serie de atributos –que también se definen como naturales y no aprendidos– y que esas actitudes son lo que se necesita⁹ para equilibrar las actividades parlamentarias. ¿Y qué pasa entonces con las mujeres duras, racionales, asertivas, decididas e incluso agresivas? ¿No se justificaría su participación porque no tienen ‘nada nuevo’ que aportar a las tareas legislativas? Con base en

⁹ En su campaña para presidenta del país, Josefina Vázquez Mota hacía constantes alusiones a los atributos de género. En el debate con los otros contendientes, planteó la hipótesis de que fueran puras mujeres y le preguntó a la ciudadanía a quién le encargarían a su familia. De manera no sorprendente, en la expresión facial y corporal de Peña Nieto, López Obrador y Quadri se advertía un profundo enojo; ninguno de ellos contestó que sus propuestas serían las mismas, que pretendían gobernar para todo el país y que defenderían también los intereses de las mujeres. Masculinidades laceradas por un planteamiento que en el fondo era muy misógino.



estos planteamientos, se recurre una vez más a la equidad y se conjura la igualdad.

Finalmente, quienes han promovido y apoyado las cuotas de género insisten en las ventajas de consolidar una masa crítica. Un porcentaje de mujeres mayor a los treinta puntos les da visibilidad y refuerza su presencia; no son una excepción sino un grupo. Ello permite incorporar temas de género a la agenda de derechos humanos –o al revés, temas de derechos humanos a la agenda de género– y abre las posibilidades de formar alianzas, tanto con otras legisladoras como con sus compañeros de partido. En realidad, las aportaciones de un grupo tradicionalmente marginado de los debates parlamentarios traen consigo diversos beneficios no sólo para ese grupo (no necesariamente minoritario, como es el caso de las mujeres) sino también para el trabajo legislativo en su conjunto y por lo tanto para la sociedad.

Las cuotas de género derivan de un derecho humano básico: la participación política en un sentido muy amplio. Si existe una brecha en el ejercicio de ese derecho, es necesario disminuirla y finalmente erradicarla. Por ello las acciones afirmativas se plantean como medidas temporales. Existe la convicción de que en algún momento serán innecesarias. Mientras tanto, son una piedra angular en la democracia. No es una cuestión de lástima ni de vulnerabilidad. Es una cuestión de derechos. Esta certeza está en el centro de los instrumentos internacionales y la legislación nacional que han hecho de la participación de las mujeres una prioridad que debe ser atendida.

El mandato

Las acciones afirmativas han ganado un espacio tanto en instrumentos de derecho internacional como en la legislación mexicana. En un primer momento, se estableció la igualdad de derechos políticos en su doble vertiente: sufragar y ocupar un cargo de



elección popular. Posteriormente, se han buscado diversos mecanismos para asegurar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en los distintos niveles de gobierno. En este inciso, abordaremos dos instrumentos básicos para la igualdad de género: la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979) y la *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (1994); también mencionaremos el Consenso de Santo Domingo, aunque no tiene carácter vinculante, para rescatar sus recomendaciones sobre las cuotas de género. Posteriormente, analizaremos las reformas legislativas que establecieron diversas cuotas de género en el ámbito legislativo hasta llegar a la paridad.

Instrumentos internacionales

La *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés) fue abierta a firma por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979 y en México entró en vigor dos años después. Los países firmantes se comprometen, de acuerdo con el artículo 2º, a adoptar medidas para “modificar o derogar leyes, usos y costumbres que constituyan discriminación”; además, deben garantizar “el ejercicio y goce de los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (artículo 3º), en tres aspectos básicos: derechos civiles y condición jurídica, reproducción humana y factores culturales. Es innecesario señalar que lo más difícil de modificar es precisamente la cuestión cultural. Las mentalidades cambian a un ritmo a veces más lento que las leyes (lo que ya es decir) y cuando hay conflicto entre una norma jurídica y una norma cultural, suele imponerse esta última. Por ello se requieren mecanismos de aceleración de la igualdad.

En materia de participación política, el artículo 4º se refiere específicamente a las acciones afirmativas, que define como “me-



didadas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto... que cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”. La duración de las acciones afirmativas depende en gran medida de la madurez política de la sociedad; la aspiración es que en un plazo relativamente breve ya no se requieran, precisamente porque los espacios ya no están vedados ni el acceso restringido.

Unos años después de su entrada en vigor, en 1988, el Comité de la CEDAW formuló la recomendación general número 5, titulada precisamente “Medidas especiales temporales”, donde señalaba con insistencia que era necesario acelerar los procesos de igualdad en todos los países firmantes.

En la actualidad, prácticamente la totalidad de los Estados que forman parte de Naciones Unidas han suscrito el documento, lo que significa que en todo el orbe se han logrado avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y de la necesidad de erradicar la discriminación de género. Sin embargo, en el terreno de los hechos, Naciones Unidas ha señalado con claridad y preocupación que hasta el momento ningún país del mundo ha dado a las mujeres el mismo trato que a los hombres: persisten las desigualdades en la matrícula escolar, el ingreso *per capita* y los cargos de representación. Siguen siendo una minoría los países que tienen o han tenido una mujer como titular del ejecutivo a lo largo de su historia. En los parlamentos, la representación por género está un poco más equilibrada, pero todavía hay un largo camino por recorrer. Como veremos más adelante, la experiencia ha dejado enseñanzas importantes y algunas tareas pendientes.

Las mujeres que deciden hacer una carrera política en distintos espacios –gobiernos locales o municipales, así como tareas legislativas– enfrentan variadas formas de discriminación e incluso de violencia. El artículo 4º de la *Convención interamericana*



para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará, 1994) consagra, entre los derechos protegidos, “la integridad física, psíquica y moral” (inciso b), la “igual protección ante y de la ley” (inciso f.), así como “igual acceso a las funciones públicas de su país y a participar en la toma de decisiones” (inciso j). Además, establece que los Estados signatarios deben proveer recursos efectivos y expeditos para la denuncia y sanción de los actos de violencia, así como la reparación del daño.

La Convención de Belem do Pará sirvió de base para que muchos países latinoamericanos legislaran sobre violencia de género, en particular en el ámbito doméstico. La violencia política sólo recientemente ha despertado interés; un ejemplo pionero es la *Ley contra el acoso y la violencia política hacia las mujeres*, promulgada en Bolivia en 2012¹⁰. Este ordenamiento considera que las conductas de presión, persecución, hostigamiento o amenazas constituyen acoso político y condena las agresiones físicas, psicológicas o sexuales (violencia política) cometidas contra mujeres candidatas, electas o designadas. Las sanciones pueden ser amonestación escrita, multa o suspensión temporal del cargo. Además, se crean dos nuevos tipos penales, para castigar situaciones particularmente graves con privación de la libertad de 2 a 5 años por acoso político y de 3 a 8 años por violencia política.

Para concluir el recorrido por los instrumentos internacionales, hablaremos brevemente del *Consenso de Santo Domingo*, que como se dijo no es obligatorio, pero establece un compro-

¹⁰ Entre los principios rectores de esta ley están la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la equidad. Si solamente existe igualdad de oportunidades en el terreno formal, es necesario buscar mecanismos de aceleración para completar el proceso; por ello tiene sentido hablar de la equidad. Se menciona también la acción positiva y, de manera destacada, la “despatriarcalización”; queda claro que cualquier expresión de violencia contra las mujeres que participan en actividades políticas tiene un componente patriarcal.



miso moral de atender la problemática de la violencia política. De acuerdo con este documento, los Estados se comprometen a elaborar estrategias para alcanzar la representación paritaria en espacios de decisión y, de manera destacada, “promulgar e implementar legislación para prevenir, sancionar y erradicar el acoso y la violencia política contra mujeres” (Párrafo 105).

Los instrumentos internacionales generan el compromiso de los países firmantes de adoptar las medidas y recomendaciones necesarias para alcanzar las metas establecidas, así como de informar a los órganos de Naciones Unidas sobre las acciones realizadas. Constituyen así una presión importante, tanto jurídica como política, para avanzar hacia la igualdad.

Legislación interna

La Constitución mexicana proscribe, en su primer artículo, toda forma de discriminación por cualquier motivo, incluido el género¹¹. A esta reforma, ocurrida en 2001, precedió la del artículo 4º constitucional, que en 1974 consagró la igualdad jurídica de hombres y mujeres. Con esto, se logra lo que Rawls señala como requisito básico de la igualdad: su reconocimiento a nivel constitucional. A partir de 1974, se inicia el proceso de homologación de normas para suprimir cualquier precepto discriminatorio.

En 2006, se promulgó la *Ley general de igualdad de mujeres y hombres*, cuyo objeto es garantizar la igualdad sustantiva y promover el empoderamiento de las mujeres. Al abordar la participación política, el artículo 36 ordena “promover la participación y representación *equilibrada* entre mujeres y hombres en las estructuras

¹¹ Esta reforma en materia de derechos humanos establece a nivel constitucional el principio de interpretación *pro persona*, que tiene las siguientes implicaciones: la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; su universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad; y el deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.



de los partidos”. Más adelante, se habla de “fomentar la participación *equitativa* en altos cargos”. Como puede verse, el objetivo de lograr la igualdad sustantiva se ve claramente disminuido al introducir nociones de ‘equidad’ y utilizar verbos como ‘promover’ o ‘fomentar’. Los alcances de la Ley de igualdad son muy limitados.

Una primera cuota de género del 40% se estableció en el *Código federal de instituciones y procesos electorales*¹². En aras de un ingenuo rigor jurídico, no se nombraba directamente a las mujeres; se establecía que ningún género podía tener una presencia que superara el 60%. Aunque el objetivo nunca se logró en su totalidad, la cuota dio un impulso considerable a la participación de las mujeres, que paulatinamente fueron ganando una clara presencia en las cámaras y podían constituir una masa crítica.

En mayo de 2014, se dio un avance sustancial en materia de representación política. En primer lugar, se modificó el artículo 41 de la Carta Magna para establecer la paridad en los órganos de representación. Además, se expidió la *Ley general de instituciones y procedimientos electorales*, que establece que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la paridad en las candidaturas que postulen; finalmente, las fórmulas deben estar integradas por personas del mismo género, para evitar la renuncia de la mujer titular a favor del varón suplente¹³. Ya no se usan eufemismos como promover o fomentar; ahora es una obligación ineludible, so pena de negarse el registro correspondiente. La *Ley general de partidos políticos* contiene disposiciones en los mismos términos.

¹² El COFIPE fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, bajo la presidencia de Felipe Calderón, y abrogado por la Ley general de instituciones y procedimientos electorales (LEGIPE), promulgada por Peña Nieto en mayo de 2014.

¹³ La experiencia de las llamadas “Juanitas”, que en 2009 fueron postuladas para cumplir con la cuota de género pero renunciaron de inmediato a favor de sus suplentes varones ocasionó un escándalo mayúsculo. Con la nueva Ley, estos subterfugios ya no son posibles.



Junto con las leyes, conviene mencionar que el Tribunal Electoral ha emitido diversas sentencias en la materia. En 2013, la Sala Regional Guadalajara resolvió que no hay excepciones a las cuotas de género por procedimientos democráticos y que debe respetarse la alternancia en propietarios y suplentes, a fin de garantizar la paridad (SG-JDC-48/2013). En un asunto similar del estado de Oaxaca, el Tribunal estableció que los principios de equidad, paridad y alternancia deben prevalecer desde el registro hasta la asignación (SX-JDC-658/2013). Finalmente, hay que señalar que en 2012 la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las fórmulas deben integrarse por personas del mismo género (jurisprudencia 16/2012).

El mandato legal existe. Hay instrumentos internacionales, exigencia constitucional, leyes generales y la obligación de homologar los ordenamientos locales. Hay también sentencias y criterios jurisprudenciales. El marco legal ofrece una amplia cobertura. Veamos el reflejo en el terreno de los hechos.

La experiencia

Las cuotas de género son resultado de las políticas de igualdad que en diversos países empezaron a implementarse en el último cuarto del siglo XX. La recomendación consignada en la CEDAW (1979) es un claro indicador del inicio del proceso. Ciertamente, en la integración de los parlamentos se advierte un mayor equilibrio por género, pero aún hay un largo camino por recorrer. La presencia de las mujeres en los cuerpos legislativos en el mundo revela que el mandato de la CEDAW en más de un sentido ha sido letra muerta; si se hubiera acatado a cabalidad, a treinta y siete años de distancia, la integración paritaria de los parlamentos sería mayoritaria y no excepcional. En este tercer apartado, vere-



mos los distintos mecanismos para establecer cuotas de género, sus alcances y limitaciones, así como la experiencia en México y Latinoamérica.

Los mecanismos

En el mundo contemporáneo, los países que registran más de un treinta por ciento de mujeres legisladoras son aún una minoría. En 2014, únicamente 39 cámaras bajas (menos del 20% del total) tenía más del 30% de mujeres y sólo el 14.8% de los parlamentos eran presididos por mujeres (Unión Interparlamentaria, 2014). Ciertamente, el avance ha sido lento. Para entender esta situación, hay que tomar en cuenta varios factores: la existencia de cuotas de género, el tipo de mecanismo establecido y las sanciones correspondientes.

Con respecto al primer punto, conviene señalar que las acciones afirmativas por sí mismas no generan un cambio inmediato ni definitivo, pero sí colocan en el centro de la discusión la participación política de las mujeres y su derecho a ocupar cargos de representación. Aunque hay países que han prescindido de tales acciones y aun así han logrado altos porcentajes de mujeres en sus órganos legislativos –por ejemplo, Noruega, Cuba y Granada–, la experiencia demuestra que la sola adopción de las cuotas incrementa la participación de las mujeres en estas tareas. América Latina es un claro ejemplo de ello: en 1990, el porcentaje de mujeres apenas superaba las ocho unidades (8.2 para decirlo con exactitud), en tanto que para 2010, alcanzaba ya 21.4; el promedio mundial era 19.2% y el europeo 22% (Marx y Borner, 2011).

Los mecanismos de promoción de la participación femenina son variables. Hay que considerar el tipo de ordenamiento legal que los contiene, los alcances que les confiere y las sanciones que establece. Si las acciones afirmativas figuran en la Carta Magna,



eso las ubica en un sitio prioritario en la jerarquía de normas; el mandato constitucional tiene más peso que la legislación secundaria y desde luego que los estatutos de los partidos políticos. Esta es una cuestión de forma, con un peso simbólico importante; la constitución es también denominada norma suprema y ese es el sitio que se les da a las políticas públicas a favor de la igualdad. La mayoría de los países que han adoptado cuotas no han modificado sus constituciones, sino las leyes ordinarias o secundarias; en México el proceso inició en una ley federal (Cofipe) y años después cristalizó en la reforma constitucional. Un tercer sitio, en esta jerarquía normativa, son los estatutos de los partidos políticos; unos cuantos países han utilizado el discurso de la igualdad en sus campañas de proselitismo electoral, al tiempo que proponen entre el 30 y el 50% de mujeres en las candidaturas; con ello, enfatizan que es una cuestión de convicción y no una imposición legal; Noruega es un buen ejemplo.

En estrecha relación con el tipo de ley que establece las acciones afirmativas, están los alcances de las propias cuotas: si son voluntarias (indicativas) u obligatorias, si establecen el sitio que deben ocupar las mujeres en las listas electorales y qué sanciones prevén. Un caso muy exitoso es el de Ruanda, que en 2013 logró más del 60% de mujeres en la cámara baja (Unión Interparlamentaria, 2014) y que tiene un sistema de asientos reservados, lo que significa que independientemente de la integración de las candidaturas, hay un número determinado de escaños que corresponde a las mujeres; con ello se coloca el acento en el resultado más que en los procedimientos. La mayoría de los países con sistemas de cuotas, sin embargo, se limitan a la integración de las fórmulas para la contienda electoral, pero no necesariamente para la composición de las cámaras. Si hay sanciones precisas por incumplimiento, el resultado es mucho mejor. Si no hay castigo, las cuotas se convierten en voluntarias (aunque estén en la ley)



y se limitan a indicar o sugerir lo que es deseable hacer; muchas veces las decisiones quedan en manos de las cúpulas partidistas y el éxito de las cuotas depende de las posturas de los dirigentes.

En síntesis, es posible afirmar que hay mayores posibilidades de éxito si las acciones afirmativas figuran en la constitución del país, si establecen el sitio preciso en que deben aparecer las mujeres y si contienen sanciones precisas por incumplimiento. La diversidad de mecanismos ha traído consigo distintos escenarios. Veamos qué ha sucedido en nuestro país y nuestra región.

México y América Latina

En América Latina existe baja representación de las mujeres en órganos legislativos. En el último decenio del siglo xx, de un total de 20 naciones, doce introdujeron un sistema de cuotas. El pionero fue Argentina, que en 1991 estableció una cuota del 30%. El ejemplo cundió rápidamente en Brasil, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay¹⁴. Colombia señala también el 30% para la conformación del ejecutivo. Bolivia empezó con 30% y Costa Rica con 40%¹⁵; posteriormente, ambos países optaron por la integración paritaria, al igual que Ecuador y recientemente México (Archenti y Tula, 2007; Marx y Borner, 2011).

Aunque se han utilizado, sobre todo al inicio del proceso de aceptación de las cuotas, diversas salidas para incumplir el mandato de ley, es posible advertir un impacto positivo en la integración de los parlamentos latinoamericanos. Por un lado, desde que empezaron a discutirse las cuotas, se planteó la preocupación de

¹⁴ Los porcentajes varían ligeramente. Brasil definió 30%, Perú y República Dominicana hablaban de 25% y Paraguay, marcado por el autoritarismo, anotó 20%.

¹⁵ Costa Rica tiene una larga tradición democrática. Algunos años después de la implantación del sistema de cuotas, fue elegida presidenta Laura Chinchilla Miranda, que en mayo de 2010 se convirtió en la quinta mujer latinoamericana titular del ejecutivo de su país.



que los porcentajes se convirtieran en máximos y no mínimos; como hecho, todavía no son una realidad. Como se señaló en el inciso anterior, se han identificado algunos obstáculos legales que se refieren al tipo de mecanismo, de mandato y de sanción. Más adelante veremos que las mujeres que incursionan en la actividad política enfrentan también el rechazo social y aun la violencia.

A pesar de los obstáculos, dificultades y resistencias, el efecto de las cuotas es claramente perceptible. En términos comparativos con otras regiones del mundo, la situación de nuestro subcontinente no es tan mala, pero dista mucho de ser igualitaria. En México, el panorama es similar: el número de mujeres ha aumentado de manera paulatina en ambas cámaras. Así, en la LIX legislatura (2003-2006), cuando estaba vigente la cuota del 30%, se logró superar la barrera del 20% y las diputadas fueron casi una cuarta parte del total; en la LXI legislatura (2009-2012), las diputadas representaban el 33.6%. En la cámara alta, en 2012 había 22.6% de mujeres. Aunque la meta de la paridad seguía estando lejana, ya se notaba la presencia femenina y era posible conformar una masa crítica.

La reforma de 2014 despertó grandes expectativas. La paridad era ahora un mandato constitucional que, además, establecía el orden en que debían aparecer las mujeres y la obligación de que las suplencias fueran del mismo género. La primera elección durante la vigencia de esta reforma ocurrió en 2015. La Cámara de diputados se renovó en su totalidad y el proceso arrojó resultados interesantes. Aunque de manera no sorprendente no se logró la paridad, sí se estableció un nuevo récord: 42.4% de mujeres. El único partido político que cumplió con el mandato constitucional fue Morena, con 52.8% de mujeres¹⁶. La composición

¹⁶ Nueva Alianza tuvo 45% de mujeres, Encuentro Social 44%, Acción Nacional 43%, PRI 42%, Movimiento Ciudadano 41%, Verde Ecologista 38% y por último el PRD, con 36%.



de la Mesa directiva refleja una mayor presencia de legisladoras: en la presidencia un varón, en la vicepresidencia dos hombres y dos mujeres, en la secretaría, seis mujeres y dos hombres. En la Junta de Coordinación Política, en cambio, solamente hay una mujer y siete diputados. Finalmente, hay que mencionar que por primera vez hay un hombre como integrante de la Comisión de Igualdad de Género; al parecer, empieza a asomarse la idea de que sus trabajos no corresponden exclusivamente a las mujeres.

En el Senado, hay 47 legisladoras de un total de 128, o sea que representan el 36.7%. Es también una cifra histórica. Aunque el porcentaje es significativo, en la Junta de Coordinación Política solamente hay dos mujeres, frente a seis hombres. La Mesa directiva, en cambio, muestra una integración paritaria: cuatro mujeres, cuatro varones y un presidente. Estas cifras revelan apenas una primera imagen de la composición del Congreso justo después de la reforma legislativa que consagró la paridad. Se refieren básicamente al componente cuantitativo y permiten afirmar que, aun con ciertos contratiempos, es posible avanzar hacia la igualdad. Conviene recordar que las acciones afirmativas son un mecanismo de promoción de la participación femenina, en ejemplo de que la equidad es una buena estrategia para alcanzar la igualdad y una medida temporal que en algún momento, esperamos que cercano, deje de ser necesaria.

Para concluir este apartado, hay que señalar que más allá de los obstáculos legales por la insuficiencia normativa o la ambigüedad de las leyes y más allá incluso de las dificultades que se presentan en el interior de los partidos para la integración de las candidaturas, las mujeres enfrentan el peso de la carga cultural; junto con la condena –muchas veces auto infligida– por haber transgredido los mandatos de género, hay variados escollos que impiden avanzar al paso que la sociedad requiere. Las mujeres



en la política enfrentan también variadas formas de discriminación y violencia.

Algunas mujeres con experiencia en la vida política (alcaldesas o diputadas, tanto locales como federales) coinciden en señalar algunas dificultades que se presentan de manera reiterada: falta de reconocimiento, menosprecio o asignación de tareas distintas a las que les corresponden; postulación en sitios donde no hay posibilidades reales de ganar; menos presupuesto y falta de información; comentarios sexistas o franco hostigamiento; pocas oportunidades de escalar a otro puesto. Una constante es la conciencia de que su desempeño es cuidadosamente vigilado y su vida personal observada con lupa, sobre todo en pequeñas localidades. Finalmente, hay que decir que existe poco o nulo apoyo de la familia; por ello más de la mitad de las diputadas son solteras, divorciadas o viudas (Olivares, 2006; Massolo, 2003).

En síntesis, las acciones afirmativas no garantizan, por sí solas, el éxito de un proyecto democrático incluyente. Tienen que establecerse en la legislación de manera inequívoca, contener sanciones precisas por incumplimiento y articularse con los procesos de conscientización política de género en las propias organizaciones y partidos políticos. Una mayor presencia de mujeres en la vida pública promueve una mayor apertura en las mentalidades tradicionales, lo que a su vez permite que más mujeres quieran incursionar en este campo.

A modo de conclusión: algunas tareas pendientes

La presencia de las mujeres en cargos de representación y su participación real en la toma de decisiones es un indicador indubitable de la madurez democrática. Voz y voto para todos y



todas. En el núcleo de esta certeza está la plena vigencia de los derechos humanos, que desde sus orígenes reflejan la búsqueda de la libertad. La articulación del binomio género y derechos humanos nutre y fortalece los principios de igualdad y universalidad. Las acciones afirmativas y específicamente las cuotas de género constituyen un mecanismo de promoción de la igualdad. La experiencia de los países latinoamericanos que las han incorporado en sus legislaciones permite afirmar que tienen el efecto de impulsar la composición equilibrada de los parlamentos. El efecto no es inmediato ni definitivo, pero aun con altibajos y contratiempos permite avanzar hacia la paridad.

Existe un mandato internacional para establecer medidas temporales con el objeto de conformar cuerpos legislativos igualitarios, que deriva fundamentalmente de la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, 1979). México ha establecido diversas cuotas, que empezaron con el 30%, después el 40% y finalmente, gracias a la reforma constitucional de 2014, impusieron la paridad. Aunque esos porcentajes no se han logrado, es notoria la presencia de las mujeres en ambas cámaras, así como las posibilidades de formar y consolidar una masa crítica.

Algunas tareas pendientes para fortalecer las políticas públicas de igualdad se ubican en los marcos legales y normativos, el trabajo con los partidos y el empoderamiento de las propias mujeres. En el primer punto, hay que vigilar el cumplimiento de las leyes y la aplicación efectiva de las sanciones correspondientes. Con respecto a los partidos políticos, es necesario revisar y actualizar los estatutos, identificar y fortalecer los liderazgos femeninos, promover la igualdad como una estrategia de proselitismo electoral y asegurar la igualdad en sus órganos internos. En suma, hay que capacitar a las cúpulas en materia de género



y derechos humanos, para estimular la convicción de que con la paridad gana el partido y la comunidad representada.

Finalmente, hay que empoderar a las mujeres en diversos ámbitos, sobre todo en comunidades rurales e indígenas. Una estrategia básica es la capacitación en derechos políticos y electorales. Paralelamente, hay que promover la rendición de cuentas, que siempre da seguridad a la ciudadanía.

La igualdad en todos los órdenes de la vida sólo es posible si se erradican definitivamente las prácticas de discriminación y de violencia. Hay que promover una cultura de denuncia y de defensa de la legalidad. La igualdad beneficia a todos (y todas) y es la única forma de dar sustento real a la democracia.

Bibliografía

- AMORÓS, Célia (1994), “Igualdad e identidad”, en Amelia Valcárcel (comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 29-48.
- AÑÓN, María José (2001), *Igualdad, diferencias y desigualdades*, Fontamara, biblioteca de ética, filosofía del Derecho y política, México.
- ARCHENTI, Néida y María Inés TULA (2007), “Cuotas de género y tipo de lista en América Latina”, en *Opinión Pública* 13, pp.185-218.
- CARBONELL, Miguel (2004), *Igualdad y constitución*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).
- Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 1979.
- CORTE RÍOS, María de los Ángeles (2015), *Los principios de igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación contra las*



- mujeres en las constituciones de América Latina, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.* (Tesis de doctorado.)
- DÍAZ, Elías (1996), *Teoría del Estado*, Madrid, Trotta.
- DONNELLY, Jack (1994), *Derechos humanos universales: teoría y práctica*, México, Ediciones Gernika.
- FACIO, Alda (2002), “Con los lentes de género se ve otra justicia” en *El otro Derecho*, núm. 28, ILSA, Bogotá.
- (2014), *La responsabilidad estatal frente al derecho humano a la igualdad*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- HUNT, Lynn (2007), *La invención de los derechos humanos*, Madrid, Tusquets Editores.
- MARX, Jutta y Jutta BORNER (2011), *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América latina*, Estocolmo, Unión Interparlamentaria.
- MASSOLO, Alejandra (2003), “El espacio local y las mujeres: pobreza, participación y empoderamiento”, en *La Aljaba*, segunda época, vol. VIII, Universidades de la Pampa, Luján y Comahue, pp. 37-49.
- OLIVARES PÉREZ, Yolanda (2006). *Mujeres en puestos de elección popular en Veracruz*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- PROGRAMA NACIONAL DE NACIONES UNIDAS (PNUD). *Informe de desarrollo humano 2010*.
- RAWLS, John (2002), *La Justicia como equidad: una reformulación*, Barcelona, Paidós.
- RESTA, Eligio (1995), *La certeza y la esperanza. Ensayo sobre el derecho y la violencia*, Barcelona, Paidós.
- RILEY, Denise (1988), *Am I that name? Feminism and the category of women in history*, Londres, Macmillan
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2011), *Iguales y diferentes: la discri-*



minación y los retos de la democracia incluyente, México, Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación.

SEN, Amartya (2007), *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Buenos Aires, Katz Editores.

TODOROV, Tzvetan (2008), *El hombre desplazado*, Buenos Aires, Taurus.

TORRES FALCÓN, Marta (2009), “Breve estudio comparativo de la participación política de las mujeres en el mundo contemporáneo”, en *Participación política de la mujer en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp. 245-287.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (2014), *Las mujeres en el parlamento en 2013*, Génova.





Democracia, tratamiento preferencial y no discriminación. Las cuotas de género y la paridad en la representación política

Teresa González Luna Corvera

Universidad de Guadalajara

Aun cuando el principio de igualdad y el derecho antidiscriminatorio están insertos en la normatividad constitucional y forman parte de la agenda política nacional, ambos se ven restringidos por una realidad anclada en relaciones asimétricas de poder y en un modelo económico que produce exclusión y una sociedad estructuralmente injusta. Esta realidad social acrecienta la tensión entre la igualdad y libertad, pilares de la democracia liberal en el que se sostienen los derechos individuales y sociales. Se actualiza, a la vez, la incógnita sobre la capacidad de las instituciones y los alcances de las políticas públicas para administrar la desigualdad estructural y contener las prácticas discriminatorias que derivan en privación de derechos humanos de las personas, particularmente en una baja, limitada o nula participación política de la ciudadanía.

La igualdad social y de trato en las democracias está asociada al ejercicio efectivo de todos y cada uno de los derechos humanos y exige medidas públicas que igualen el impacto de la estructura



social sobre las oportunidades de las personas. La igualdad política, fundamento del concepto de ciudadanía, entra en franca contradicción y se topa con la discriminación que determina que no todas las personas sean iguales y que su incidencia política o capacidad para movilizar recursos e influir en las decisiones y en el curso de la vida pública sean desequilibradas y no puedan ser las mismas, dadas las distintas posiciones de las y los ciudadanos en el mapa de las desigualdades y en las relaciones de poder.

En el contexto de las nuevas medidas oficiales antidiscriminatorias, entendidas como la fuente normativa para las acciones públicas igualitarias que competen a los poderes públicos y a la sociedad en su conjunto, el presente texto analiza las acciones afirmativas aplicadas en el campo del ejercicio de los derechos político-electorales de las y los mexicanos. De manera particular, se hace un breve y crítico recorrido por el camino de las llamadas “cuotas de género”, que recién ha aterrizado en la “paridad” electoral, en busca del acceso efectivo de las mujeres a la representación política nacional. Se formulan cuestionamientos sobre la razonabilidad y efectividad de esta acción afirmativa que ha implicado un proceso político controvertido y complejo, acompañado de una construcción técnica-jurídica en materia electoral, y se plantean desafíos respecto a la necesaria y efectiva participación de las mujeres en la conformación de los poderes públicos y la conducción de la sociedad.

Introducción

El vínculo entre los derechos humanos, la consolidación de la democracia representativa y el desarrollo económico y social es estrecho. Los derechos políticos de la ciudadanía a la participación política, a votar y ser electo, a asociarse y a ser parte de la



función pública, son derechos relacionados con el orden democrático.

La no discriminación como derecho aparece en la escena nacional en el inicio de este siglo XXI, ante una realidad estructuralmente desigual y excluyente que limita, o de plano niega, el acceso y el ejercicio de derechos fundamentales a grupos de población específicos, y pone en entredicho la idea de igualdad como base de la ciudadanía y de toda sociedad democrática.

Se discrimina a los otros diferentes, a quienes no responden a ciertos atributos de un paradigma hegemónico que, basado en la dominación y en la desigualdad, determina categorías clasificatorias de los seres humanos, les asigna lugares diferenciados en la sociedad y legitima ante ellos un sistema de privilegios en nombre de un supuesto orden social deseado y establecido. A partir de este predominio de unos cuantos (varones), superiores sobre otros muchos supuestamente inferiores por ser distintos (mujeres), se ha conformado a lo largo de la historia un conjunto de dispositivos culturales y mecanismos institucionales en torno a las diferencias que implican una operación simultánea de separación y jerarquización (Hopenhaym y Bello, 2001), así como un reconocimiento disparaje de derechos o negación de los mismos a determinados grupos de población. Así, las diferencias son vistas como grados de calidad en la condición humana y a partir de ellas se pretende justificar un trato desigual y desventajoso hacia las mujeres y otros grupos sociales.

Sin lugar a dudas, son perniciosos e injustos los efectos de la discriminación y de la desigualdad socioeconómica en la vida cotidiana de las personas. El trato desigual es un problema social complejo y un sinsentido de la democracia porque limita la posibilidad de acceso al desarrollo y al disfrute de derechos de las personas (Bucio, 2012). En el caso específico de los derechos políticos, estos efectos se agudizan al combinarse con obstáculos de



diversa índole que limitan la participación política e incidencia efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos. Desde varios frentes se constata que “es evidente la insatisfacción que produce el actual funcionamiento de las democracias, porque ni están al servicio de todas las personas ni los ciudadanos se sienten protagonistas de la vida política” (Cortina, 2013: 44).

Teorías de la democracia participativa señalan que para hacerla funcional y consolidarla no basta con garantizar en lo formal un tratamiento normativo igualitario a las personas y que es necesario lograr la igualdad real o material, lo que supone un equilibrio de bienes sociales y situaciones de existencia entre los seres humanos y la superación de las prácticas discriminatorias que han afectado a determinados grupos sociales (Cerdá Martínez-Puljate, 2005). Lo cierto es que factores de carácter histórico, estructural y sistémico como la discriminación, la pobreza, la corrupción y problemas graves de seguridad pública, a lo que se suman la desconfianza en las instituciones y la persistencia de prácticas clientelares y autoritarias, entre otros problemas coyunturales y estructurales, vulneran la condición ciudadana e impiden la consolidación de la democracia y el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Los datos, las cifras, las imágenes, las narrativas y los diagnósticos nacionales son abrumadores en este sentido y revelan un país repleto de asimetrías sociales y de poder que generan un desencanto con la democracia y cuestionan su funcionalidad.¹ Así, por ejemplo, Latinobarómetro (2015: 33) reporta que “la cultura cívica latinoamericana incorpora la desconfianza de una manera que la marca, incorpora el temor de una manera

¹ Ver, por ejemplo, la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (ENADIS)* y el estudio coordinado por Ricardo Raphael *Reporte sobre la Discriminación en México 2012*, publicados por el CONAPRED y disponibles en www.conapred.org.mx



que prolonga la desconfianza, incorpora la desigualdad de una manera que la define”, e indica que México ocupa el último lugar en la región en términos de satisfacción con la democracia. Sólo el 19% de los mexicanos encuestados manifiesta estar satisfecho con la democracia, aunque de manera paradójica el 48% dice apoyarla. Se advierte en el contexto mexicano una insatisfacción y frustración ciudadana ante la desigualdad en la distribución de la riqueza y en el ejercicio del poder, una débil participación ciudadana en los asuntos públicos y un desapego con la democracia como sistema de gobierno (INE, 2014).

Con todo, en las normas constitucionales y legales encaminadas a lograr la igualdad, al menos la igualdad formal ante la ley, hay avances significativos. A partir de 2001, el Estado mexicano reconoce el derecho de todas las personas a la no discriminación y se ha comprometido en el discurso jurídico y político a respetarlo y garantizarlo a través de todas sus instituciones.² Diez años después, en junio de 2011, tiene lugar una reforma constitucional que modificó once artículos en materia de derechos humanos, eleva a rango constitucional los Tratados Internacionales firmados y ratificados por México y establece la aplicación del principio *pro persona* para otorgar una mayor y mejor protección a la población nacional.³ Se constata que México ha crecido

²El artículo 1º constitucional prohíbe las distinciones, exclusiones y restricciones que, con en base en alguna de las características de identidad de las personas y grupos sociales (origen étnico, género, edad, creencia religiosa, preferencia sexual, condición de salud y discapacidad, etc.), vulneren el goce de sus derechos humanos y el acceso a las oportunidades.

A partir de 2011 se establece una clara obligación para las autoridades públicas de promover, respetar, proteger y garantizar, sin discriminación alguna, todos los derechos humanos establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como en los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado mexicano.

³ Esta reforma representa “el cambio constitucional más trascendente desde 1917 porque modifica el paradigma del quehacer estatal al priorizar expresamente la pro-



de manera importante en su actividad normativa para favorecer un tratamiento igualitario y construir una democracia constitucional basada sustentada en los derechos, la diversidad social y la pluralidad política.

No obstante, la realidad muestra una discriminación sistemática repartida de manera heterogénea a través de la geografía nacional y sus instituciones, esto es, una distribución del todo dispareja de derechos, bienes y oportunidades entre la población, acciones gubernamentales fragmentadas y resultados insuficientes en materia de igualdad de trato y oportunidades económicas (Raphael de la Madrid, 2012). Una de las claves para revertir la desigualdad y lograr una prosperidad compartida en igualdad de condiciones radica, de acuerdo con Stiglitz (2015)⁴, en corregir las políticas sobre las reglas y las instituciones, toda vez que ésta no es resultado de la las leyes de la naturaleza. Se requiere, por consiguiente, instalar una institucionalidad democrática y revertir la desigualdad social y la discriminación a través de políticas que centren la atención en el bienestar de los ciudadanos y sus necesidades.

En la actualidad, para cerrar las brechas de desigualdad que afectan a la población y favorecer la igualdad y el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente, el Estado impone normativamente la obligación de igualdad y la prohibición de la discriminación a todos los poderes públicos (Pronaind, 2014).⁵ Sin embargo, es evidente que el ejercicio y goce de los derechos

tección a las personas y la realización de sus derechos como fin y justificación del Estado” (Suprema Corte de Justicia de la Nación y Segob, 2014).

⁴ Intervención de Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001, en el Foro Mundial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que se realizó en Guadalajara. Octubre 15 de 2015.

⁵ En el primer *Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind)*, aprobado en abril de 2014 en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se establecen acciones específicas que involucran a las autoridades públicas y actores sociales en relación con un derecho o ámbito particular de derechos.



contiene elementos de asimetría y desigualdad de trato que son resistentes al cambio e impiden arribar a un sistema pleno e incluyente. Así, mientras en algunos rubros la institucionalidad democrática, la Constitución y las leyes han dado algunos pasos encaminados al combate a la discriminación, otras instituciones, prácticas y normas están rezagados y aún continúan en ese proceso (Raphael de la Madrid, 2012). Lo importante es considerar que, desde una perspectiva antidiscriminatoria, el acceso efectivo a cualquiera de los derechos puede ser tan importante como el derecho mismo porque un derecho que no puede ser ejercido es un derecho denegado.

Igualdad y derechos en las democracias

El principio de igualdad es central en el pensamiento y en la organización de las sociedades democráticas. La exigencia de igualdad está presente en todos los ámbitos y poderes de la vida social (políticos, económicos, jurídicos y culturales), con variaciones en cuanto a su acepción, contenido, alcances y límites en función de los diferentes contextos en la que se aplica. Más allá de sus múltiples concepciones e interpretaciones, este principio parte de una realidad que no es pareja y supone un trato igual a las personas, en su vertiente positiva, y la prohibición de trato desigual, en su vertiente negativa, lo que no impide el tratamiento diferenciado entre quienes se encuentran en situaciones desiguales (Cerdá Martínez-Puljate, 2005). Así, mientras la diferencia está dada, la igualdad se construye, se reconoce y genera ciudadanos iguales ante la ley.

Si bien en la teoría la igualdad política no significa igualdad social, económica o cultural, lo cierto es que las desigualdades sociales y la discriminación cancelan o limitan la puesta en prác-



tica de los derechos políticos. De ahí que, para Bobbio (1995), los derechos sociales responden a una “razón igualitaria”, pues buscan hacer menores las desigualdades entre quienes tienen mejores condiciones de existencia y quienes no las tienen, así como colocar a un número cada vez mayor de individuos en condiciones de ser menos desiguales respecto a los más afortunados por nacimiento o condición social. De lo que se trata es que no existan diferencias en el ejercicio de los derechos básicos entre personas de diferentes orígenes, credos, razas, sexos o posición social. En la igualdad y libertad para ponerlos en práctica radica la verdadera prueba de fuego de los derechos humanos.

La democracia tiene que ver con una manera de ejercer el poder público y administrar la realidad social, pero también refiere un modo de vivir en sociedad y un régimen que se interesa por la vida de la comunidad, comprometido en cambiar el entorno social, su estructura, prácticas y funcionamiento para que todas las personas tengan cabida y oportunidades similares. Como apunta Aguilar Villanueva (2015: 9), “el gobierno democrático elegido y alternativo es el gobierno de un Estado de derecho, de una sociedad cuya organización y estructura descansan en principios, libertades, derechos, obligaciones, responsabilidades de igual valía para todo el conjunto de los miembros de la sociedad y que, por esas características o atributos, son llamados ciudadanos”. Asimismo, la democracia es un asunto de Estado, en el que la referencia del poder social son los valores humanos que se traducen en principios constitucionales, normas e instituciones que valen y obligan de igual manera a todos los ciudadanos, en donde no cabe ningún tipo de exclusión o discriminación. En suma, sin vigencia del Estado de derecho, la democracia no tiene sentido ni efectividad.

Desde esta óptica, “la ciudadanía no es sólo un estatus, es también una forma de entender la convivencia y la organización



social, son su valores, sus principios, sus derechos y sus procedimientos” (Peces Barba, 2007). Se pone el énfasis en la idea de ciudadanía como vínculo que une a quienes viven en una comunidad política, esto es, en un Estado de derecho, desde las diferencias de etnia, lengua, edad, religión, posición social, género, estilo de vida, entre otras. Esto exige al Estado integrar las diferencias legítimas sin eliminarlas y asegurar a todos los ciudadanos una base de igualdad que les permita llevar adelante sus proyectos y planes de vida, sin impedir a los demás hacer lo propio. En consecuencia, el Estado debe tratar a todos con igual respeto a su identidad e integrar las diferencias, sin apostar por ninguna de las identidades en lo particular; le corresponde, más bien, gestionar y articular la diversidad en la que se tejen las identidades y asumir que los ciudadanos lo son desde su diversidad y distintas identidades (Cortina, 2010).

Más allá del plano normativo que mira hacia lo que “debe ser”, la construcción de un régimen democrático supone “una acción colectiva, compleja, lenta, problemática y hasta conflictiva que genera resistencias y oposiciones en una sociedad de privilegios”, así como el aseguramiento de los valores humanos fundamentales y un gobierno capaz de ofrecer bienes y servicios de utilidad a sus ciudadanos (Aguilar Villanueva, 2015: 7). En este proceso de edificación de la democracia se desarrollan las políticas públicas que surgen y se sostienen por un sistema de valores que la sociedad adopta en un entorno institucional específicos, de acuerdo a lo que se considera mejor o conviene hacer en un momento dado. Como bien afirma Merino (2008), una política pública es, sobre todo, una afirmación de valores; por tanto, toda intervención del Estado en el espacio público está cargada de valores y toda política está siempre vinculada a una posición ética. Cabe entonces preguntarse sobre los valores que



se afirman y los argumentos que justifican las políticas de igualdad o antidiscriminatorias en México.

Se sabe que la democracia es el sistema de gobierno que tiene en la igualdad uno de sus valores centrales y hace del ejercicio de derechos el medio para el logro de la calidad de vida y la fuente de legitimidad democrática. Sobre el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación descansa el cuerpo normativo que obliga al Estado mexicano a cumplir con las exigencias de respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos y ciudadanos, a la vez que generar las condiciones regulatorias indispensables para evitar la reproducción de la desigualdad. Su aplicación exige a los poderes públicos la adopción progresiva de medidas igualitarias que aseguren a todas las personas el acceso, ejercicio efectivo y disfrute integral de derechos, de todos y cada uno de los derechos reconocidos en la Constitución, sin excepción y sin distinción de ningún tipo.⁶

Las políticas antidiscriminatorias son acciones de justicia deliberada que buscan corregir los desequilibrios que existen en el intercambio social, económico y político entre las personas, esto es, compensar las posiciones de desventaja que enfrentan personas y grupos de población específicos. Para Aguilar Villanueva (2005: 17), “en el campo de los derechos humanos, y específicamente de la igualdad y la antidiscriminación, se requiere un Estado activo, comprometido, promotor y facilitador, y no sólo un Estado abstencionista, que elude entrar en el terreno de los hechos sociales de la desigualdad, o un “Estado gendarme”, que interviene sólo cuando hay que sancionar notorias e intolerables

⁶ La prohibición de discriminar incluye tanto los actos que tienen la intención de menoscabar derechos como aquellos que, sin pretenderlo, terminan discriminando en sus resultados. La acción del Estado, por tanto, no debe limitarse a abstenerse de discriminar por cualquier vía, sino que ha de tener un papel activo para erradicar, al menos, las discriminaciones prohibidas expresamente por la ley.



infracciones”. De esta manera, la razón antidiscriminatoria exige ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, con el claro propósito de fortalecer la ciudadanía y el ejercicio y disfrute completo de sus derechos.

Para dinamizar procesos de igualdad de trato, es necesario admitir que existen personas y grupos discriminados, identificar los mecanismos de exclusión existentes y entender las conductas, las prácticas y los procesos discriminatorios que se dan, o son susceptibles de darse, en los distintos espacios de interacción social y vida institucional. A partir de esto, es posible diseñar e implementar de manera progresiva medidas de igualdad orientadas a contrarrestar la desigualdad de trato que deriva en situaciones que limitan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos. Recientemente los poderes públicos están obligados a implementar medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas para enfrentar y resolver la desventaja inmerecida en derechos, bienes y oportunidades de personas y grupos sociales históricamente discriminados. Estas medidas de igualdad están definidas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Conapred, LFPED, 2014).⁷

⁷ Las “medidas de nivelación” son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades. Tienen el propósito genérico de nivelar o “emparejar” el terreno en el que viven e interaccionan los grupos sociales. Por su parte, las “medidas de inclusión” son disposiciones de carácter preventivo y/o correctivo que están dirigidas a revertir tendencias discriminatorias de la sociedad, como el racismo, la homofobia, la xenofobia y la misoginia, entre otras expresiones culturales de desigualdad de trato, para incluir en el sistema de derechos y oportunidades a quienes han estado y están parcial o totalmente excluidos de sus libertades como resultado de la discriminación histórica o experimentada. En cambio, las “acciones afirmativas” son medidas o disposiciones especiales de carácter legal que obligan a dar un tratamiento preferencial y temporal en beneficio de un grupo social históricamente y de múltiples formas discriminado, con el fin de corregir las desventajas que han tenido y tienen en el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.



Sin duda, las mujeres han padecido históricamente una discriminación múltiple, estructural y sistemática que les ha impedido ejercer sus derechos y participar, en condiciones de igualdad, en las distintas esferas de la vida social, de manera acentuada en el espacio público. Interesa, en este caso, poner la atención en las acciones afirmativas que buscan equiparar la situación de las mujeres a la de los varones en el campo de la participación y representación política, particularmente en las llamadas “cuotas de género” como medida que busca compensar desventajas e incrementar su presencia en la toma de decisiones públicas.

La existencia de las acciones afirmativas son, por lo general, resultado de luchas y procesos políticos, pero requieren de una planeación y de procesos técnicos para concretarse en ley o decisión judicial y porque, además, implican una negociación de intereses para dar lugar a una redistribución de recursos y de poder. Tal es el caso de las llamadas cuotas de género en materia electoral, conocidas también como ley de cuotas o cuotas de participación por sexo o de mujeres, cuyo objetivo es crear iguales posiciones de partida ambos géneros y así garantizar el efectivo acceso y participación de las mujeres en cargos electivos y espacios de decisión del Estado. Este sistema establece un número o proporción de lugares en las candidaturas que deben ser obligatoriamente ocupados por las mujeres y pone un límite a la participación de los varones, quienes tradicionalmente han ocupado dichos espacios de poder, para lograr la inclusión política. Su vigencia es transitoria y, en teoría, está sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de poder y representación política. Este mecanismo tiene el carácter de obligatorio para todos los actores involucrados (partidos, autoridades y ciudadanía), con independencia de la buena voluntad y del juego político del momento; controlable en su aplicación e inequívocamente evaluable a tra-



vés de los números y porcentaje de inclusión de mujeres en la toma de decisiones.

Cuotas electorales y participación política de las mujeres

A los derechos de ciudadanía y a la plena participación en la toma de decisiones, las mujeres han llegado más tarde y de distinto modo que los hombres. El punto crucial ha sido y es la irrupción de las mujeres en el mundo público, ese que históricamente se ha considerado propio, casi exclusivo, de los varones.

El reconocimiento y el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres a elegir, a ser electas, a acceder a la función pública y a participar en la vida pública, sobre la base de la igualdad formal y material, ha enfrentado múltiples y resistentes obstáculos socioculturales que se manifiestan en una subrepresentación política, tanto en las contiendas electorales como en las estructuras de las instituciones vinculadas con la participación en la toma de decisiones, y evidencian los desequilibrios existentes en las relaciones de poder entre hombres y mujeres. La sociedad no puede ignorar el hecho de que todavía hay más hombres que mujeres en la política convencional y que la democracia liberal ha resultado resistente a cualquier representación sustancial de ellas.

Si bien la lucha de las mujeres mexicanas por el reconocimiento de sus derechos políticos está documentada desde finales del siglo XIX, es relativamente reciente su participación en la política formal.⁸ Hasta 1953, hace poco más de 60 años, se reco-

⁸ Un hecho que se señala como emblemático en la historia de esta lucha data de 1916, cuando Hermilia Galindo, secretaria particular de Venustiano Carranza, solicitó a los Constituyentes la inclusión de los derechos políticos de las mujeres en la Constitución de 1917, en la cual se otorgó el voto “universal” a los varones, con independencia de si tenían propiedades o estaban alfabetizados (Hevia Rocha: 2015).



noció la ciudadanía a las mujeres y con ello su derecho a votar en las elecciones y ser votadas para los cargos de elección popular (artículo 34 constitucional).⁹ Este hecho es trascendente en la vida política del México moderno porque significó la incorporación a la esfera pública nacional de poco más de la mitad de la población, tras un dilatado proceso en el que el ejercicio del voto no ha estado acompañado del derecho a la representación. Hasta 1974, con la modificación del artículo 4º constitucional, quedó asentada la igualdad jurídica de hombres y mujeres ante la ley.

En 1955 se llevaron a cabo las primeras elecciones en las que las mexicanas pudieron votar. A partir de entonces, su participación en las urnas (voto activo) ha ido en aumento y en la actualidad el número de mujeres que votan es superior al de los hombres. No ha ocurrido lo mismo con el derecho de las mujeres a ser electas (voto pasivo). Durante los primeros quince años (1955-1970), el número promedio de diputadas federales no superó el 5% y, en las siguientes tres décadas apenas llegó al 10%. Es hasta 1994, casi cuarenta años después, que se alcanzó el 14.1% y empezó a ascender paulatinamente. En el caso del Senado, en ese mismo año, el 12.5% de los escaños fue ganado por mujeres y para 1997 este porcentaje se elevó al 15.6% (Hevia Rocha: 2015).

Las cuotas aparecen en el ámbito internacional para encontrar un equilibrio de género en la representación política. Ha sido una de las acciones afirmativas más extendida en las democracias occidentales, buscando contrarrestar las asimetrías existentes en

⁹ Si bien el derecho al voto de las mujeres mexicanas fue tardío en el ámbito mundial (Nueva Zelanda en 1893, Australia en 1901, Noruega en 1913, Rusia en 1917, Reino Unido en 1918, Estados Unidos en 1920, Ecuador 1929, España en 1931, Brasil y Uruguay en 1932, Francia en 1945, y Argentina y Venezuela en 1947), su participación en movimientos políticos fue importante en varios frentes antes de que se reconocieran sus derechos políticos.



el ejercicio del poder y la subrepresentación de las mujeres en las asambleas legislativas. En México, los avances en esta materia no pueden ser ignorados: para 1996 se fijó un límite de 70% de legisladores un mismo género y en 2007 se estableció que las candidaturas para integrar el poder legislativo debían de integrarse, cuando menos, de un 40% por personas de un mismo sexo.

Por la vía de reformas a la normatividad electoral se han concretado algunos logros significativos de la lucha de las mujeres mexicanas por hacer efectivo su derecho a ser electas. Durante 25 años, de la década de los noventa al 2015, se han registrado tres reformas constitucionales (2008, 2011 y 2014) y seis reformas a legislación electoral (1990, 1993, 1996, 2002, 2008 y 2014) en las que han estado presentes las demandas de inclusión política de las mujeres, junto con las controversias y resistencias que la exigencia igualitaria genera.

En 1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano autónomo del Estado mexicano encargado de organizar las elecciones federales. En 1993, se introdujo en dicha ley electoral (artículo 175) la primera disposición, más bien recomendación, que establecía que los partidos políticos “promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular”. El resultado en los comicios federales siguientes (1994), leído desde los estándares actuales, fue de tan sólo el 14.1% de mujeres en la Cámara de Diputados (70 diputadas) y 12.5% en la de Senadores (16 senadoras), pero significó un avance importante en relación a la integración de la LVI Legislatura precedente (1991-1994) que estuvo conformada por 42 diputadas (8.8%) y tres senadoras (4.6%).



Después, en un transitorio de la ley electoral de 1996, se instaba a los partidos políticos a considerar en sus estatutos que las candidaturas al poder legislativo, tanto por la vía de la mayoría relativa como por la de representación proporcional, no excedieran del 70% para un mismo género y a promover la participación política de las mujeres.¹⁰ Esta reforma electoral representa la instauración imperfecta y simulada de la regla de cuotas en el sistema electoral mexicano (70-30) porque por primera vez se especifica un porcentaje de representación de género en la asignación de candidaturas, aunque se trató de una disposición sin vigencia temporal, con una reglamentación ambigua, esto es, sin que se estableciera la forma en que los partidos debían garantizarla y aplicarla, lo que dio lugar a interpretaciones partidistas convenientes y al registro de **fórmulas de candidaturas con pocas titulares y muchas suplentes**, o bien mujeres en los últimos lugares de las listas de representación proporcional, para dizque cumplir con el porcentaje establecido por la ley. Con todo, a pesar de las simulaciones y de la no obligatoriedad de la regla, en las elecciones de 1997 se registró un incremento de poco más de tres puntos porcentuales, pasando al 17.4% en la representación femenina en la Cámara de Diputados. En cambio, en los comicios de 2000 disminuyó este porcentaje al 16% (siete diputadas menos), a diferencia de la Cámara de Senadores en la que se registró un avance de tres puntos, al pasar de 12.5% en 1994 al 15.6%.

La indeterminación de esta primera norma legal en materia de cuotas permitió que los partidos la acataran sin mayor consecuencia real, dando por resultado que, en su mayoría, las can-

¹⁰ Artículo Vigésimo Segundo Transitorio del Cofipe: Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres.



didatas quedaran como suplentes o en los últimos lugares de las listas de representación proporcional (Peschard: 2003). Una disposición tibia e inadecuada porque se trata de una disposición que no era obligatoria y quedaba más como una recomendación, sujeta a la voluntad y determinaciones partidistas.

En 2002 se reformó nuevamente la ley electoral y la cuota de género se volvió obligatoria, con lo que quedó en firme esta acción afirmativa en el sistema electoral mexicano. Entre otras disposiciones, en el artículo 175 del COFIPE se estableció que los partidos y las coaliciones políticas debían cumplir con la cuota de 70-30 para las candidaturas propietarias por mayoría relativa al Congreso de la Unión, estableciendo como sanción -en caso de incumplimiento- la negativa de registro de las mismas por parte de las autoridades electorales y una amonestación pública. Asimismo se determinó que las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas, con al menos una candidatura de género distinto. Sin embargo, la ley refrendó la excepción al cumplimiento de la cuota de género en el caso de las candidaturas de mayoría relativa al establecer: “lo anterior sin perjuicio de lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político”, con referencia a la nominaciones que sean resultado de un proceso de elección partidista mediante el voto directo. De esta manera, se debilitó el mandato legal y se dio cabida a simulaciones y prácticas partidistas discrecionales. Respecto a los resultados, en los comicios federales de 2003 las mujeres accedieron al 24% de las curules en la Cámara de Diputados, lo que significó un aumento de 8 puntos porcentuales con respecto al periodo anterior, pero en el 2006 este porcentaje disminuyó al 23.4%, con tres diputadas menos.

Otro cambio más. Las reformas constitucional y legal de 2008 elevaron el porcentaje de la representación política de género a



un 40%¹¹ y fijaron una integración de las listas de representación proporcional en segmentos de cinco candidaturas, en cada uno de los cuales habría dos candidaturas de género distinto, de manera alternada (Artículo 220 del COFIPE). Además, se obligó a los partidos a destinar cada año el 2% del financiamiento público ordinario para “la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres” (artículo 78 del COFIPE). Con este nuevo parámetro, en los comicios federales de 2009 se registró una representación femenina del 28% en la Cámara de Diputadas, lo que significó 4.6% más que en las elecciones previas, con la salvedad que este porcentaje bajó al 26.4% a los pocos días de haber sido instalada la nueva Legislatura, cuando nueve diputadas solicitaron licencia definitiva y entraron a ocupar el escaño sus suplentes varones. A este fenómeno se le conoce con el nombre de “las juanitas”.

Todavía en el proceso electoral 2011-2012 los partidos intentaron acogerse a la excepción de la cuota de género establecida en el artículo 219 del COFIPE, argumentando una selección democrática de candidaturas de mayoría relativa, conforme a sus estatutos. Fue necesaria la sentencia SUP-JDC-12624/2011 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para asegurar la realización práctica del principio de igualdad y el derecho de las mujeres a ser elegibles y obligar a los partidos a cumplir con la regla del 40/60 en el registro de candidaturas al Congreso de la Unión.

¹¹ Artículo 219 del Cofipe: 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.

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



El recorrido por las cuotas parece no acabar y en el 2014 hay una nueva reforma político-electoral de gran calado que, entre otras novedosas reglas, elevó a rango constitucional la garantía de la paridad (50-50) entre mujeres y hombres en las candidaturas al Congreso de la Unión y a los Congresos Estatales. Asimismo, estableció que las listas de representación proporcional se integren por fórmulas de candidaturas del mismo género (propietario y suplente), se alternen las fórmulas de distinto sexo para garantizar la paridad y la prohibición a los partidos de asignar exclusivamente a mujeres distritos electorales en los que han resultado perdedores.¹² Esta disposición se aplicó por primera vez en el proceso electoral federal 2014-2015 y la Cámara de Diputados quedó integrada por 212 mujeres (42%) y 288 hombres (58%), la cifra más alta desde que las mujeres mexicanas conquistaron el derecho a votar y ser electas en 1953. Se aprecia una tendencia incremental en los resultados electorales, tanto federales como de aquellas 17 entidades que tuvieron elecciones concurrentes, y se afirma a partir de esta experiencia inicial que con la paridad se ha logrado revertir la subrepresentación de las mujeres en el poder legislativo (Peña, 2015).

Ahora bien, en este proceso discontinuo y gradual en sus resultados, que arranca con una suerte de recomendación de cuotas y termina con la paridad de género como obligación, cabe destacar la presencia de dos elementos determinantes en su desarrollo.

¹² La paridad electoral quedó establecida en el artículo 41, base 1, segundo párrafo, de la CPEUM: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. Asimismo, la paridad está reflejada en la legislación electoral vigente: artículos 232, 233 y 234 de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) y en el artículo 3 de la Ley General de Partidos Políticos.



Por un lado, el hecho de que México atendió el compromiso internacional de adoptar medidas para hacer realidad los derechos político-electorales de las mujeres **y se sumó a los mecanismos para el adelanto de las mujeres**, en un contexto internacional marcado por profundas reformas políticas, económicas, sociales y demográficas, y adelantos en la normativa relativa a la promoción, protección y ejercicio de los derechos humanos. Por otro, la contribución de los movimientos de mujeres y feministas, en toda su diversidad, al reconocimiento y tenaz defensa de los derechos políticos de las mexicanas en la modalidad de cuotas y de paridad, entre otras medidas de igualdad sustantiva y de desarrollo de una institucionalidad pública de género.

Ha sido complejo y tortuoso el proceso de avance en el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres. De la presencia y participación en los espacios de poder a título de excepción, a las cuotas de género en las candidaturas por el principio de representación proporcional (plurinominales) y luego a las candidaturas por la vía de mayoría relativa (uninominales); de las suplencias (y “las juanitas” en 2009) a las titularidades; del 30/70, al 40/60 y luego la paridad; de medidas reglamentarias y cambios en la ley electoral a reformas constitucionales; de la recomendación o buen propósito en la norma (“se procurará que...”) a la obligación de cumplir con la cuota; de la denuncia mediática, queja o movilización social, al “Juicio de Protección de Derechos Políticos” ante las autoridades competentes (TEPJF); de la cláusula legal de excepción de la cuota a la sentencia judicial (y acumulados) que cierra la rendija; de recursos de partido genéricos a recursos etiquetados para la capacitación y desarrollo de los liderazgos femeninos en los partidos políticos; de las cuotas en la modalidad vertical (diputaciones y planillas de regidores para cabildos municipales), a la paridad



horizontal (presidencias municipales).¹³ Finalmente, de la igualdad jurídica establecida en el artículo 4º constitucional (“el varón y la mujer son iguales ante la ley”) a la norma que garantiza la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales (artículo 41 constitucional).

La paridad electoral

La paridad es una medida de igualdad sustantiva y permanente orientada a combatir la discriminación histórica y estructural que ha mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos en los que tienen lugar los procesos deliberativos y decisivos respecto a la vida colectiva. En el ámbito regional, la **Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe** planteó la paridad como medida para “alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales”, y como meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (ONU-CEPAL, 2007).

La ciudadanía se compone por igual de hombres y mujeres. A partir de este hecho indiscutible, la paridad electoral da cuenta de la aplicación del principio de igualdad en los derechos político-electorales y de la redistribución del poder en el sistema político. De acuerdo a la Norma Marco sobre la Democracia Paritaria (ONU Mujeres, 2014: 14), la paridad en la representación

¹³ Si bien se considera que el ámbito político municipal es el más cercano a la gente, es el terreno en el que las mujeres han resentido una mayor discriminación. A la fecha, poco más del 6/7% de las presidencias municipales están encabezadas por mujeres.



política se expresa en “disposiciones legales y regulatorias de regímenes y sistemas electorales que incorporan en las listas oficializadas el 50% de candidaturas para cada sexo, tanto en cargos titulares como suplentes; en posibilidades de acceso a la representación en iguales condiciones de oportunidad entre hombres y mujeres”. Además, incorpora la paridad vertical y horizontal como dos criterios ordenadores (mandatos de posición) en las listas partidarias, aplicables tanto a listas cerradas como a listas abiertas, cargos uninominales y plurinominales.

Luego de un proceso de adopción y aplicación incremental de porcentajes de participación femenina en las candidaturas a los cargos públicos, surge la paridad como medida democratizadora y definitiva encaminada a lograr una participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de decisión en el ámbito público y compensar, a través del trato preferencial, las desventajas históricas de las de las mujeres en esta materia.¹⁴ Al respecto, hay quienes consideran que este tránsito de una medida de acción afirmativa temporal a un principio constitucional permanente, ha sido el paso más importante que ha dado México para garantizar la inclusión y el ejercicio de los derechos político- electorales de las mujeres (Bonifaz, 2015). Asimismo, se considera que “la paridad de candidaturas ayudará a eliminar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad” y, en pocas palabras, que la paridad es igualdad.¹⁵

¹⁴ La noción de “democracia paritaria” aparece de forma clara en la Declaración de Atenas del 3 de noviembre de 1992, aprobada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el poder”; parte del reconocimiento de que las mujeres constituyen la mitad de la sociedad, la mitad de las inteligencias y las capacidades potenciales de la humanidad, por lo que su subrepresentación constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad.

¹⁵ Declaración en prensa de Ana Gúezmez, representante en México de ONU Mujeres, <http://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2014/01/paridad-electoral#sthash.V8isrG0E.dpuf>



La primera prueba de fuego del principio de paridad fue el proceso electoral 2014-2015 y, como se mencionó anteriormente, rindió buenas cuentas en términos de cifras: en todas las entidades federativas en las que hubo elecciones locales y en la Cámara de Diputados se logró un significativo avance en las curules ocupadas por mujeres de entre un 40% a un 49% (Bonifaz, 2015), porcentaje superior al 30%, umbral internacional considerado como mínimo para constituir una masa crítica de mujeres en espacios públicos de toma de decisiones. Se destaca, también, que en más de cuarenta casos las candidatas recuperaron para sus respectivos partidos políticos distritos electorales que habían perdido en los últimos comicios (Bonifaz, 2015). Sin embargo, como advierte Peña (2015), la aplicación de la paridad en candidaturas a cargos edilicios no siguió la misma tendencia observada en el caso de las diputaciones federales y locales, dada la heterogeneidad y la ausencia de criterios explícitos en las leyes estatales electorales, lo que dio origen a diversas impugnaciones. La cuestión más relevante consistió en determinar si el principio de paridad también resultaba aplicable a nivel municipal. El TEPJF determinó que la paridad es obligatoria en sus dos dimensiones: la vertical y la horizontal.¹⁶

La paridad exige la inclusión de las mujeres, en la misma proporción que los hombres, en todos los cargos **públicos**, y supone que puedan competir por ellos y ejercerlos en condiciones de igualdad real. Al decir de Valcárcel (2019) “no se trata de dar,

¹⁶ La paridad vertical es un criterio que aplica para integrar planillas a los ayuntamientos (presidencia municipal, sindicatura y regidurías) con alternancia de género (hombre/mujer o mujer/hombre) en forma sucesiva hasta agotar las listas de mayoría relativa y representación proporcional. Por su parte, la paridad horizontal asegura su cumplimiento en el registro de esas candidaturas (presidencias municipales y sindicaturas) entre los diferentes ayuntamientos que conforman un estado o entidad federativa.



sino de no quitar”. A diferencia de las cuotas electorales o reservas de cupo, previstas por el sistema democrático para las minorías discriminadas (no para las mujeres), la paridad es el término idóneo y es lo que toca, toda vez que las mujeres están en todas partes y constituyen la mitad de la ciudadanía.

En el contexto internacional se habla de construir una democracia paritaria que demanda un Estado inclusivo y una política de Estado que obliga a todos los poderes públicos a aplicar, tanto con criterio cualitativo como cuantitativo, la paridad y la igualdad sustantiva en toda su estructura gubernamental y territorial. Este modelo supone, entre otras cuestiones relevantes, la libertad de acción y autonomía de todas las personas; la superación de la cultura patriarcal y la eliminación de estereotipos y prejuicios de género; el reconocimiento de la diversidad social y de la pluralidad política e ideológica presentes en una nación; el empoderamiento de las mujeres; y, sobre todo, la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades, sin ningún tipo o motivo de discriminación por razones de género, origen étnico, creencias religiosas, edad, preferencia sexual o cualquier otra. (ONU Mujeres, 2014).

A manera de conclusión: La igualdad política vía la acción afirmativa

En la democracia mexicana, la representación política en los espacios de decisión se ha vivido como un privilegio, accesible a unos cuantos. El hecho de que las mujeres estén en el poder político todavía se vive como algo extraordinario, sobre todo en los órganos del poder ejecutivo y judicial. Antes no tenían cabida las mujeres, ahora no está disponible del todo para otros grupos de población.



La inserción de las mujeres en la vida política mexicana tuvo sus orígenes hasta la segunda mitad del siglo XX, de manera limitada y coyuntural en la representación legislativa y muy escasa o figurativa en las ramas ejecutiva y judicial. Es relativamente reciente la historia y crecientes las posibilidades de que las mexicanas puedan elegir a un gobernante o ser electas para gobernar. No obstante, como dice Subirats (2007: 93), es escasa la proyección de las mujeres sobre el mundo público, sus propuestas están poco legitimadas y su punto de vista es considerado particular: “las mujeres ceden rápidamente en sus objetivos y aceptan inscribirse en el orden existente, en la política, en el trabajo, en la ciudad”, pero no han construido un orden alternativo y su presencia todavía no inquieta a los hombres porque no representa una amenaza de pérdida de poder.

Es un hecho que México cuenta ahora con reglas electorales que garantizan que las mujeres sean candidatas de manera paritaria a cargos **públicos** para conformar la representación política nacional; formen pareja en planillas y fórmulas electorales; accedan a recursos para campañas electorales y aparezcan en ellas; cuenten con recursos públicos etiquetados para la **capacitación y desarrollo de su liderazgo**; y recurran a los tribunales para defender sus derechos políticos, entre otras medidas igualitarias. Sin embargo, la vigencia de las cuotas en el sistema electoral mexicano (2002 a 2014) demuestra que las acciones afirmativas son efectivas cuando son explícitas, cuentan con el peso sancionatorio frente a su incumplimiento y mantienen su carácter de obligatoriedad, con independencia del procedimiento partidista interno de selección de candidaturas. Son los mismos partidos políticos los que, elección tras elección, aprueban reformas electorales en sentido igualitario y al poco tiempo transgreden, le dan la vuelta y/o impugnan por no convenir a sus intereses.



En suma, la experiencia nacional muestra que no han sido suficientes los avances en la normatividad electoral ni la adopción de acciones afirmativas en modalidad de cuotas de género y/o paridad electoral para lograr la igualdad política y desmontar las prácticas de desigualdad de trato que obstaculizan la presencia femenina en los poderes públicos. Cabe mencionar que han sido los mismos partidos políticos los que, elección tras elección, aprueban reformas electorales en sentido igualitario y al poco tiempo las transgreden, le dan la vuelta y hasta las impugnan por no convenir a sus intereses. Asimismo, el análisis simple de las cifras y diagnósticos actuales permite ver lo reducido y acotado de la intervención de las mujeres en el ejercicio de las responsabilidades públicas.

Hay que considerar que si bien la paridad es una medida permanente que concreta la igualdad de oportunidades para acceder a las candidaturas partidistas a los cargos de representación política, **ésta** no necesariamente se traduce en igualdad de resultados para mujeres y hombres a la hora de la votación, toda vez que nada asegura que a la hora de emitir el sufragio la ciudadanía prefiera a un hombre para el puesto o cargo de elección popular. En esta situación, entran en juego el principio de igualdad, que garantiza iguales oportunidades para hombres y mujeres, y el principio de libertad que promueve el ejercicio libre del sufragio de la ciudadanía, por lo que los resultados no son necesariamente paritarios ni la acción afirmativa asegura que lo sean.

Uno de los asuntos que activa las señales de alarma y merece una reflexión desde el principio de igualdad, es la medida que ha acompañado a las cuotas de género y a la paridad: la aplicación de un porcentaje (antes dos y ahora tres por ciento) del financiamiento público ordinario a los partidos políticos para fortalecer por la vía de la capacitación los liderazgos femeninos. Aun



cuando su propósito es aparentemente noble porque se inscribe en las apuestas educativas y se pretenda abrir oportunidades a las mujeres para “empoderarlas”, cabe cuestionar su existencia en la medida en que puede reproducir prejuicios, estereotipos y representaciones sociales respecto a sus intereses, capacidades, roles y potencialidades. Se parte de la idea errónea de que existe un déficit formativo en el caso de las mujeres, y que la falta de experiencia, preparación e información sobre sus derechos ciudadanos debilita sus habilidades, capacidades y competencias para la participación y representación política. **¿Por qué no proponer lo mismo para el caso de los varones?** ¿Acaso los hombres, sólo por ser tales, cuentan con la experiencia, preparación y la información suficientes y están habilitados para la participación política? Se tiende a dar por sentado que los varones, por el simple hecho de serlo, son competentes para la política y están preparados, formados, capacitados, habilitados y educados para ejercer el poder y asumir responsabilidades públicas. La instauración de la paridad política es una oportuna y estratégica ocasión para erradicar desde sus raíces las ideas que instalan a las mujeres en un lugar secundario y subordinado en la vida pública y en las decisiones políticas.

Todo indica que la sola presencia numérica y el incremento de la proporción de mujeres en los espacios de decisión no resuelven el problema de la representación política. Además de ocupar el cargo para el que fueron electas o designadas, las mujeres requieren de un piso parejo para ejercerlo plenamente y de mecanismos que les permitan formular demandas e incidir de manera efectiva en la conformación de la agenda pública y determinación de las políticas. Más allá de la paridad en la selección de candidaturas, la democracia paritaria plantea retos importantes que trascienden el campo electoral. Entre estos retos, cabe destacar aquellos que interpelan tanto a las autoridades



públicas como a la sociedad en su conjunto (agentes privados, actores sociales y políticos) y resultan cruciales para desmontar la discriminación y asegurar el acceso y el ejercicio de los derechos políticos de toda la ciudadanía, sin discriminación de ningún tipo. Por lo pronto, cabe enlistar tres propuestas en sentido democrático.

- a) La construcción de una cultura de la inclusión, lo que supone desmontar los estereotipos, prejuicios y asimetrías originadas por diferencias de género, pero también de otras diferencias identitarias ya sean de raza, origen étnico, edad, preferencia sexual o cualquier otra discriminación que limita derechos, oportunidades y participación en la vida política y social. Se trata de cambiar mentalidades y eliminar las prácticas sexistas, racistas, homofóbicas y misóginas, entre otras, que son factores estructurantes que derivan en desigualdades y exclusión en la sociedad.
- b) La adopción de medidas que favorezcan la conformación paritaria de las estructuras directivas de los partidos y agrupaciones políticas nacionales en todos sus niveles jerárquicos, funcionales y territoriales, así como de las instancias del poder legislativo (gabinete legal y ampliado), poder judicial y organismos autónomos del Estado mexicano, en todos los niveles de gobierno. Se trata de que la igualdad sustantiva logre permear a los distintos poderes y territorios.
- c) El desarrollo de políticas igualitarias de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos y a los agentes sociales a incorporar las agendas de las mujeres en su diversidad; el enfoque de género y la perspectiva antidiscriminatoria en sus contenidos, acciones y estatutos; y la participación igualitaria de toda la ciudadanía.



La historia de la acción afirmativa en materia electoral y de derechos políticos de las mujeres no termina aquí. En este sentido de futuro Castells (2007) nos advierte que las mujeres ya están en el mundo de lo público, pero no lo dominan. Algunas están en posiciones de poder, pero lo ejercen de acuerdo con las reglas creadas por los hombres, esas que aparecen como únicas posibles. Así, aun cuando es imprescindible una normatividad igualitaria, se requieren de otras políticas, estrategias y mecanismos institucionales para modificar las causas culturales de las prácticas discriminatorias. Además de las legislaciones, hacen falta también las convicciones para avanzar en la construcción de una cultura democrática e incluyente.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (2015). “Prólogo”, en Del Pino Pacheco, Mireya, *Catálogo de medidas para la igualdad*, Conapred, México.
- Bobbio, Norberto (1995). *Derecha e izquierda*, Taurus, Madrid.
- Bonifaz, Leticia (2015). “El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México. “<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/.../PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf>”
- Bucio, Ricardo (2012), “Seminario “Discriminación y Derechos Humanos: intercambio de experiencias entre México, Argentina, Ecuador y Chile”, Chile. Notimex, junio 2 de 2012. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/06/02/discriminacion-problema-democracia-conapred>
- Castells, Manuel y Marina Subirats (2007). *Mujeres y hombres. ¿Un amor imposible?*, Alianza Editorial, Madrid.



- Cerdá Martínez-Puljate (2005). “Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibición de la discriminación: Un intento de delimitación”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, No. 50/51, <http://www.uv.es/fadrique/CuadernosConstitucionales/Cuadernos%2050-51.html>
- Conapred (2014). *Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2014-2018*, Conapred, México.
- Cortina, Adela (2010). *Justicia cordial*, España, Trotta.
- (2013). “Democracia auténtica: economía ética”. *Agenda Latinoamericana*. <http://www.servicioskoinonia.org/agenda/archivo/obra.php?ncodigo=799>
- Hevia Rocha, Teresa (2015). “Evolución y establecimiento de cuotas en México y las implicaciones de la reforma político electoral de 2014 en cuanto a la aplicación de la paridad de género en el registro de candidaturas para la integración de la Cámara de Diputados”, INE, México.
- Hopenhaym, Martín y Alberto Bello (2001), “Discriminación étnico racial y xenofobia en América Latina y el Caribe”, en *Serie Política Social*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-Cepal, mayo de 2001.
- INE (2014), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, INE, México.
- Latinobarómetro (2015). *Informe 1995-2015*, Chile. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowLatest.jsp>
- Merino, Mauricio (2008). “La importancia de la ética en el análisis de políticas públicas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 41, Caracas, junio 2008.
- Suprema Corte de Justicia, LXII Legislatura y Segob (2014). *Diagnóstico sobre la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011. Evaluación del proceso a tres años de su entrada en vigor: una perspectiva integral del Estado mexicano*, México.



- ONU/CEPAL (2007). Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, “Consenso de Quito”, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>
- ONU Mujeres (2014). “Norma marco para consolidar la democracia paritaria”, Parlamento Latinoamericano y Caribeño, Panamá.
- Peces Barba, Gregorio (2007). *Educación para la ciudadanía y derechos humanos*, Espasa, España.
- Peña Molina, Blanca Olivia (2015). “La paridad en disputa: lo bueno, lo malo y lo feo”, en *SemMéxico (Servicio Especial de la Mujer Méxco por la equidad informativa)*, México, 22 de julio de 2015. <http://www.semexico.org.mx/archivos/2695>
- Raphael de la Madrid, Ricardo, coord. 2012. *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, Conapred/Cide, México.
- Stiglitz, Joseph. 2015. Periódico La Jornada 15 de octubre de 2015, p. 23; <http://www.informador.com.mx/economia/2015/619930/6/joseph-e-stiglitz-premio-nobel-de-economia-urge-a-reescribir-reglas.htm>.
- Valcárcel, Amelia (2010). “¿A qué llamamos paridad?”, en Conde Rosa, Isabel Martínez y Amelia Valcárcel (eds.), *Iberoamérica en la hora de la igualdad, Encuentro de Mujeres Líderes Iberoamericanas*, Fundación Carolina Cealci, Madrid.





Los DESC en la evaluación de la calidad democrática y la desigualdad estructural

Alejandro Sahuí

Universidad Autónoma de Campeche¹

Resumen

El texto aborda el papel de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la evaluación de la calidad de los regímenes democráticos, como sistemas de selección de las autoridades políticas, de deliberación, y de hechura de las decisiones públicas. Se piensa que los DESC son un resultado de los procesos de acuerdo político –un *output* del sistema–, y que en cambio los derechos civiles y políticos (DCP) son los presupuestos básicos del sistema. Se supone que los individuos cuentan como iguales respecto de estos derechos *antes y durante* el proceso político. Sin embargo, *en* ese mismo trayecto los DESC no son tenidos realmente en cuenta. Existen reflexiones sobre DESC y democracia que muestran la importancia de la ciudadanía integral con todos los derechos, pero no queda clara la relación inmediata de aquéllos con el régimen político en cuanto a su desempeño, y no en cuanto a sus resultados. La propuesta explora posibilidades

¹ Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Campeche. El texto es producto del Proyecto de Investigación CONACYT CB2011 166/870 “Igualdad y calidad de la democracia. De las capacidades a los derechos”, bajo la responsabilidad del autor.



para incluir el enfoque de los DESC en el mecanismo procedimental de la democracia.

El texto reflexiona sobre la relevancia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la evaluación de la calidad de los regímenes democráticos, en lo que se refiere a su naturaleza como sistemas de selección y elección de las autoridades políticas, de deliberación, y de hechura de las decisiones públicas². Se tiende a pensar que los DESC son una meta o un resultado deseable de los procesos de acuerdo políticos –un *output* del sistema–. Mientras tanto los derechos civiles y políticos (DCP) tienden a ser representados como presupuestos básicos de este tipo de regímenes. Se supone que los individuos cuentan como iguales respecto de estos derechos *antes y durante* el proceso político. Sin embargo, *en* ese mismo trayecto los DESC no son tenidos realmente en cuenta. Existen reflexiones sobre los DESC y la democracia que muestran la importancia de una ciudadanía integral con todos los derechos, pero no queda clara la relación inmediata que aquéllos puedan tener con el régimen en cuanto a su desempeño, y no en cuanto a sus resultados³. Mi propuesta consiste en explorar posibilidades para incluir el enfoque de los DESC dentro del mecanismo procedimental de la democracia. El

² En IDEA (2009: 20-21) se sostiene “La democracia es un concepto *político*, relacionado con las decisiones colectivamente vinculantes sobre las normas y políticas de un grupo, asociación o sociedad. Puede decirse que esa toma de decisiones es *democrática* en la medida en que está sujeta a la influencia con poder de control de todos los miembros de la colectividad considerados como iguales”.

³ “La garantía de los *derechos civiles y políticos* no necesita justificación especial en la evaluación de una democracia, dado que estos derechos son evidentemente necesarios para participar en el proceso político en asociación con otras personas. Sin embargo, la inclusión de los *derechos económicos y sociales* es más discutible (en especial en el caso de quienes no son ciudadanos). Muchos politólogos consideran que la democracia tiene que ver con los *procesos* de toma de decisiones públicas antes que con sus *resultados*, y que el otorgamiento de derechos económicos y sociales es sólo uno de los posibles resultados del gobierno” (Ídem: 27-28)



reto es hallar el modo de lograrlo sin afectar las libertades civiles y políticas de los ciudadanos, y sin subvertir el valor político de la pluralidad.

De manera principal el juicio sobre la calidad de los regímenes democráticos de gobierno, en cuanto a derechos humanos, se ha basado en el cumplimiento de los derechos civiles y políticos. Los derechos civiles refieren las libertades relativas a creencias, opiniones, libre circulación de noticias, y de expresión. Los derechos políticos, por su parte, corresponden a las libertades de reunión, participación, acceso a información pública, y la atribución idéntica a cada ciudadano de un poder de voto activo para la selección de sus representantes, así como la oportunidad de ser sujeto pasivo del voto de sus conciudadanos. La garantía de ambos tipos de derechos, los DCP, se estima satisfecha cuando el catálogo de derechos humanos suscrito por el régimen es atribuido sin discriminación a todas las personas adultas que ostentan la categoría de ciudadanos o residentes en el territorio donde se aplicarán las decisiones público-políticas. Comúnmente esta universal atribución de DCP, que capta la noción de imperio de la ley (*rule of law*) se califica de formal porque no importa demasiado el ejercicio efectivo de dichos derechos, ni la identidad o circunstancias concretas de sus titulares. En tal virtud Adam Przeworski (1995) expresa que la igualdad ciudadana en las democracias liberales connota indistinción y anonimato de las personas, lo que termina por generar que se impongan en ella quienes cuentan con más recursos⁴.

⁴ En otro lugar explica: “Los ciudadanos democráticos no son iguales, son solamente anónimos. A pesar de su pedigrí igualitario, la democracia no puede caracterizarse por la igualdad, y no se caracteriza por ella. Incluso el único sentido en el que se puede decir que la igualdad es el rasgo predominante de la democracia –la igualdad ante la ley– deriva del anonimato: la ley tiene que tratar a todos los ciudadanos igual porque éstos son imposibles de distinguir” (Przeworski, 2010: 122).



Resumiento el planteamiento se dirá que a pesar de que el valor de la igualdad es un objetivo sustantivo de las instituciones democráticas, dado el lugar que ocupa y la función que cumple corrientemente en la evaluación de la calidad democrática, no se advierten pautas claras para apreciar su relevancia al juzgar directamente el desempeño del régimen político, y no sus productos. Se propondrá que los DESC pueden contribuir a iluminar el modo en que el valor de la igualdad material entre las personas sea incluido en las reglas procedimentales o de funcionamiento del sistema⁵. En la evaluación de la calidad de las democracias la igualdad como valor comúnmente sólo es discernible en *lo que se manda* -el cierre de las brechas socioeconómicas-, pero no en *quién y cómo se manda*, ya que en las variables formales y procedimentales del imperio de la ley que rigen la competencia política, la igualdad connota identidad de trato hacia todos. En sus mecanismos internos, la democracia como régimen es incapaz de distinguir entre sus ciudadanos, entre mayorías y minorías, y por lo tanto, no admite fácilmente correctivos de equidad frente a los eventuales desequilibrios de poder entre sus sujetos. Ello conduce a que los intereses y necesidades de ciertas personas y colectivos tiendan a ser invisibilizados una y otra vez.

Conviene detenerse en este punto para evitar malentendidos. No cabe duda de que todo órgano colectivo de discusión y toma de decisiones colectivas tiene por fuerza que llegar a acuerdos que inevitablemente excluirán algunos intereses y pretensiones individuales o grupales. Dado que la *regla de mayoría* es el criterio decisorio primordial en democracia, por definición se convierten en minoritarias las posiciones perdedoras. Es decir, la regla de mayoría “fabrica” a la minoría. Sin embargo, cuan-

⁵ IDEA (2009: 28) concuerda con esta intuición: “nuestra opinión es que la inclusión de una auditoría de los derechos económicos y políticos es justificable tanto en términos de proceso como de resultados”.



do las posiciones ciudadanas permanecen atadas a identidades particulares sobre las que pesan prejuicios sociales, la institución democrática deviene perversa porque entonces contribuye a reproducir, y no a subvertir, las estructuras de inequidad. Bajo estos supuestos los intereses de los perdedores no son tratados con la misma consideración que los del resto; siendo ignorados o menospreciados sistemáticamente. Esto significa que sus demandas no pierden en buena lid, sino que se las desatiende sencillamente por su procedencia, y porque al tener su origen en identidades fijas minoritarias, débiles o insulares, los riesgos para la gobernabilidad son menores.

Esta perspectiva ha sido incluida en el diseño de instrumentos para la evaluación de la calidad democrática, como el que ha propuesto Leonardo Morlino (2014), en su informe para Idea Internacional, denominado *La calidad de las democracias en América Latina* donde se estipula la necesidad de incorporar a grupos vulnerables y minorías:

La democracia tradicional se definía como el gobierno de las mayorías. Ello sigue siendo cierto, pero la democracia moderna de calidad se caracteriza por el respeto y la incorporación de las minorías, de grupos vulnerables y de grupos históricamente subrepresentados, en el entendimiento de que toda sociedad humana es diversa. Por lo tanto, resulta imprescindible potenciar la representación política y social de las mujeres, la juventud y los pueblos originarios latinoamericanos, entre otros (Morlino, 2014: 25).

En lo que sigue se criticará la idea de igualdad formal para explorar la manera de incluir contenidos relativos a los DESC, es decir, a la situación socioeconómica de las personas o su ascendiente étnico-cultural, sin desfigurar los procedimientos y elementos característicos de los regímenes democráticos. De regímenes que ya en sus fundamentos asumen el deber de tra-



tar a todos sus sujetos con la misma consideración y respeto, y que por tanto se configuran bajo el motivo principal de otorgar a todos un poder equivalente para influir en la formación de la autoridad y la agenda pública⁶. En el caso especial de quienes no disponen de capacidades para ser agentes –como niños pequeños o personas con discapacidades severas–, al menos de tener presentes sus intereses⁷.

La aproximación del trabajo para revisar el tema de la igualdad en democracia parte del enfoque de derechos humanos, en relación con los cuales suele existir un acuerdo amplio. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), diversos documentos internacionales relativos a derechos, y la doctrina predominante, todas las personas son igualmente titulares de todos los derechos. En la categoría de derechos humanos cuenta por igual cada individuo con independencia de su identidad y su situación. Sin embargo, la propia doctrina de los derechos ha señalado específicas circunstancias que suelen traducirse en posiciones injustamente desaventajadas: sexo, raza, etnia, edad, religión, estado de salud, entre otras. El calificativo *a priori* de que tales posiciones sean injustas puede llegar a ser controvertido *a posteriori* con argumentos y datos, pero opera, por su recurrencia, como presunción. Es un instrumento heurístico cuyo propósito es descubrir caso a caso si alguna de esas categorías –”motivos prohibidos de discriminación”– pudo haber influido en el impacto negativo de una ley o política pública.

⁶ Es lo que Michelangelo Bovero sostiene al afirmar que en democracia uno no se refiere “a la igualdad en general sino, específicamente, a la igualdad *política*, o sea a la concerniente al poder de (participación en la) decisión colectiva” (2008: 8).

⁷ Corey Brettschneider (2007) distingue entre los diferentes papeles que pueden ostentar las personas en una democracia, como autores de leyes y políticas, pero también como sus destinatarios.



Generaciones de derechos y democracia

En la genealogía de los derechos humanos se suele hablar de “generaciones”, y distinguir entre DCP y DESC. La lucha histórica por el reconocimiento de derechos civiles y políticos habría sido anterior –siglos XVII y XVIII, de modo convencional– a la de los derechos económicos, sociales y culturales –siglos XIX y XX.

No obstante, este relato extendido no es exacto. En primer lugar, no es cierto que la lucha ilustrada en contra de las autocracias monárquicas buscara democratizar la sociedad, sino más bien constituyó una defensa de libertades negativas frente al poder arbitrario. De lo que se trataba era de delinear una frontera entre lo privado y lo público, dado que su impulso provino principalmente de la burguesía. En este sentido los derechos civiles no integran un bloque junto a los derechos políticos, y la democracia universal, es decir, el régimen que reconoció los derechos políticos de todos los individuos adultos con independencia de su condición económica y social, raza, o sexo, no se logra sino hasta el siglo XX. Pero en segundo lugar, lo más importante es que el reconocimiento universal dependió de concretas batallas de movimientos obreros, feministas, afroamericano, étnicos, etc. Lo cual deja en evidencia que los motivos de denegación anteriores de los derechos políticos eran fortuitos y, por ende, eran moralmente irrelevantes⁸.

El reconocimiento del voto activo y pasivo de los asalariados, mujeres, indígenas y afroamericanos en la competencia política electoral vino a ser interpretado por la teoría política de la democracia como la *ratio* de la igualdad ciudadana. Todas las personas

⁸ Lleva razón Carlos Pereyra (2012) cuando critica la expresión “democracia burguesa” porque sugiere que el componente democrático nace de los intereses de los burgueses, siendo que al contrario la lucha democrática siempre ha tenido un motivo emancipador de las clases y grupos excluidos, dominados y explotados, por lo que suele ser impulsada siempre desde abajo.



adultas tenían así entonces la misma oportunidad –un voto– de participar en la elección del gobierno, y de competir para ocupar puestos de representación. Los resultados de dicha competencia, sin embargo, no han sido tenidos en cuenta suficientemente por la teoría democrática, siendo lo más sospechoso que ciertas identidades específicas continúen pesando tanto en la distribución de las ventajas.

En la teoría democrática la expectativa del cumplimiento de los DCP es puramente formal y procedimental. Éstos cuentan como cubiertos a través de la fórmula del trato igual ante la ley, y mediante la posibilidad de recurrir a la autoridad frente a eventuales acciones lesivas de parte de sus funcionarios o terceros particulares. No está realmente presente la expectativa de que los ciudadanos con menor poder tengan la aptitud para influir políticamente de facto. En este sentido, no se hace relevante la identidad de los individuos dentro del expediente democrático: en la selección de candidatos por los partidos; en las campañas electorales; en la integración del órgano de la representación; en el momento de la decisión política; o en la rendición de cuentas. Es sólo hasta que se plantea la pregunta por quiénes salieron ganando y perdiendo en cada una de estas etapas cuando se constata que las más de las veces los resultados no son casuales, sino que podían haber sido anticipados respecto a determinados colectivos: mujeres, indígenas, niños, ancianos, personas con discapacidad o creencias religiosas no mayoritarias, etc.

La intuición de este trabajo es que en cada uno de estos casos el régimen habría fallado precisamente por la razón de haber brindado un trato idéntico a todos –un hombre, un voto–, dato que aparenta ser una virtud del sistema. Al imperio de la ley (*rule of law*) subyace una concepción de la no-discriminación como ausencia de tratos diferenciados. En la medida en que la identidad y situación particulares de las personas son datos con-



tingentes o arbitrarios en un sentido práctico-moral, el régimen democrático los desactiva como variables a ser tenidas en cuenta en el diseño de sus reglas internas.

No obstante la contingencia de todos estos atributos: sexo, etnia, edad, estado de salud, tradición religiosa, etc., lo cierto es que la condición de cada persona la coloca en una posición privilegiada o desventajosa frente al resto de la comunidad, de un modo tal que escapa a las capacidades individuales o del grupo transformar. Es decir, la fortuna natural y social terminan asignando a personas y colectivos específicos lugares y roles, unos objetivamente mejores que otros. De este modo los caracteres particulares adquieren relevancia práctica porque son causa directa o indirecta de la situación de las personas.

En la medida en que con la información existente es posible anticipar quiénes resultarán ganadores y perdedores en los procesos de toma de decisiones, en la distribución de bienes sociales, o en la asignación de posiciones de autoridad y de prestigio públicos, es porque resulta crucial destacar las identidades contingentes de las personas. Lo que pone de manifiesto esta previsibilidad de resultados es la cuestión de las oportunidades efectivas de la gente, y el nivel de cumplimiento de sus derechos. Como se señala por IDEA “Si se trata a los diferentes grupos de ciudadanos en igualdad de condiciones, según su cantidad, las principales instituciones públicas también serán *socialmente representativas* de la ciudadanía en su conjunto” (2009: 24). A la fecha presente, esto dista de ocurrir.

El criterio de contrastación empírica del ideal de igualdad así interpretado llevaría, en primer lugar, a medir el grado de relevancia práctica de ciertas identidades minoritarias en el disfrute y ejercicio de los derechos humanos, como en su calidad de vida y bienestar; y en segundo lugar, su capacidad de influencia relativa en las instancias representativas y de toma de decisiones.



No resulta siempre sencillo, pero es posible desagregar dichos resultados grupo como se ha venido haciendo al medir la discriminación⁹ o el desarrollo humano en los últimos años.

John E. Roemer (1998) distingue dos nociones de la igualdad de oportunidades. En un primer sentido el término se refiere a la ausencia de discriminación formal, es decir, al trato idéntico hacia todos o la prohibición de distinciones arbitrarias. En un segundo sentido, en cambio, implica el deber positivo de nivelar materialmente el terreno de juego en una competencia dispar. Roemer cree que la discriminación ocasiona que algunas personas posean ventajas injustas en la competencia por ciertos bienes y posiciones. El terreno de juego podría considerarse nivelado si se logran invalidar, descalificar y subvertir las actitudes y prácticas que toman en cuenta determinados caracteres individuales para asignar ventajas.

En la actualidad existe acuerdo acerca de que la discriminación se refiere no únicamente a las situaciones causadas con intencionalidad, sino que incluye las consecuencias o resultados no queridos de las leyes y políticas cuando se revelan sesgos en perjuicio de ciertas personas y grupos. Atendiendo a los motivos prohibidos de clasificación se puede detectar patrones constantes de desventaja y daño en contra de mujeres; grupos raciales y etnias; personas con discapacidad; menores, adolescentes y ancianos, entre tantos otros.

Llegados a este punto se nos podría acusar de estar mezclando problemas. Este asunto no está inmediatamente asociado a la cuestión de diseño y construcción de las reglas de un régimen democrático, porque en éste todas las personas adultas capaces

⁹ En México se llevó a cabo un interesante estudio sobre la discriminación. Curiosamente, aunque el estudio se centra en prácticas y procesos discriminatorios, y no directamente en colectivos discretos e insulares, al final terminan por distinguirse diferentes colectivos que la padecen. Al respecto Ricardo Raphael de la Madrid (2012).



cuentan lo mismo. Aquí no caben restricciones temáticas porque se da por descontado que cada quien es el mejor conocedor de sus propias necesidades e intereses. En esto consisten los caracteres de autonomía y autodeterminación que se atribuyen a los ciudadanos como agentes políticos. Por tanto los DCP, y no los DESC, deberían continuar operando como base informativa de la configuración institucional de las democracias representativas liberales.

Esto significa que el régimen político debe conducirse en la práctica *como si* las personas tuvieran las mismas aptitudes para intervenir en los procedimientos de selección y elección de las autoridades; para discutir y tomar decisiones colectivas vinculantes; o para atribuir responsabilidades y hacer rendir cuentas¹⁰. Aunque se esté de acuerdo en que es deseable que las personas cuenten de facto con dichas capacidades efectivas, esto no tendría por qué influir en el diseño institucional.

Sin embargo no es ésta una conclusión necesaria. Es posible también derivar específicos deberes para el régimen democrático a partir de la base informativa de los DESC, y estipular nuevas reglas de la competencia política, sin desfigurar la lógica del sistema político como tal. El ejemplo de las cuotas o incluso la paridad de género en la disposición de las candidaturas echa luces sobre ciertos rumbos viables.

Se podría pensar que este enfoque no tiene nada que ver con los DESC, ya que continúa correspondiéndose con la cuestión de la no discriminación, que es el núcleo duro de los DCP. El retraso en el reconocimiento de los derechos políticos de mujeres y otros colectivos, aún en las democracias occidentales moder-

¹⁰ IDEA señala como valores mediadores de los principios de control popular e igualdad política los siguientes -que en este texto se corresponden con los distintos momentos que caracterizan al régimen democrático, y en los que debe existir igualdad-: participación, autorización (elección de funcionarios / programas), representación, responsabilidad, transparencia, capacidad de respuesta y solidaridad (2009).



nas, sería una anécdota negativa que no contaminaría al sistema como tal sin remedio. Queda pendiente también el tema de los derechos políticos de los extranjeros o migrantes residentes en ciertas esferas de competencia.

El problema es, empero, que incluso cuando ocurre el reconocimiento formal de derechos políticos, la mayoría de los grupos minoritarios permanecen con rendimientos negativos independientemente de su afiliación política. No suelen ser seleccionados como candidatos por los partidos; no son electos por los votantes; tienden a ser ignorados durante los debates legislativos; y tienen en consecuencia poca capacidad para influir en la agenda. Si no se toman en cuenta concretamente las dimensiones de la vida humana que los DESC revelan esta situación no tiene muchas posibilidades de cambiar.

Lo anterior debería echar sombras sobre la calificación democrática de un régimen en donde la invisibilidad de ciertos grupos ocurra regular y sistemáticamente, y no como resultado de un arreglo casual o circunstancial de los actores y corrientes políticas en competencia.

Vuelvo una vez más contra los eventuales críticos que sostuvieran que esto no guarda relación con los DESC, y que sigue siendo un problema de cumplimiento efectivo de los DCP. Si se mira de cerca, empero, al identificar a los ganadores y perdedores habituales en la competencia y los rendimientos del sistema político se constata el déficit en los DESC de estos últimos, los perdedores. Es decir, saltan de inmediato a la vista los aspectos económicos, sociales o culturales que afectan la agencia individual atribuida de manera presunta a los ciudadanos. El bloque de los DESC podría contribuir bajo esta perspectiva a dotar de sentido a específicas reglas de la competencia política.

Conviene ser cautos en este punto y no perder claridad analítica. Es preciso mantener la especificidad del sistema o régimen



político. Que alimentación, salud, educación, techo o salario digno sean derechos sociales y cada uno contenga un núcleo mínimo esencial al que los gobiernos se hallan obligados, no significa que su carencia circunstancial impida atribuir el calificativo “democrático” a un régimen particular, ni ayuda tampoco para juzgar directamente la calidad de sus reglas. Es posible que no se cuente con recursos para cumplir con esta obligación. En este sentido, la satisfacción cabal de los DESC no es una condición de existencia de la democracia.

Si aquí se valora su impacto en la evaluación de la calidad democrática es por dos razones principales. En primer lugar, porque al lado de los motivos prohibidos de discriminación, la vulnerabilidad de ciertas personas y grupos se vislumbra sobre todo con la denegación de este tipo de derechos. En segundo lugar, de modo más directo en el régimen político, porque esta vulnerabilidad afecta su funcionamiento: los mejor posicionados terminan monopolizando los bienes y ventajas públicas; mientras que los individuos y grupos con hambre, sin salud, educación, empleo o techo tienen muchas menos oportunidades de influir en el desempeño del sistema. En esta perspectiva es que resulta contaminado el propio régimen. Más aún si se demuestra que tal distribución de bienes y ventajas era anticipable dados los estereotipos y prejuicios prevaecientes, asociados a categorías protegidas como sexo, raza, etnia, etc.¹¹ Como demuestra el *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Derechos Políticos*, estos colectivos son especialmente afectados por sus respectivas identidades y condiciones.

¹¹ Lleva razón John Hart Ely (1980) cuando observa que la teoría relativa a los motivos prohibidos de discriminación sobre minorías políticas discretas, insulares y que padecen un prejuicio social, no es adecuada para tratar las condiciones desventajosas de los pobres como tales, ya que éstos provienen de grupos muy diversos. Sin embargo, si aquí establecemos la relación es debido a que la pobreza tiende a estar sobrerrepresentada particularmente en estos colectivos discretos, insulares y socialmente discriminados.



El menoscabo de los DESC y de las oportunidades para realizarlos sirve entonces al sistema político para identificar o visibilizar categorías de personas y grupos en favor de quienes merece nivelarse el terreno de la competencia política. Esto significa que el régimen político se mantiene como el lugar mediante el cual se constituye el poder y la agenda pública, y se hace rendir cuentas a los gobiernos.

Si se procede de esta manera es dable imaginar soluciones puntuales frente a algunos obstáculos para el acceso de ciertos grupos a la competencia política. Lo anterior no tiene que conducir a brindar las mismas respuestas institucionales para cada colectivo vulnerable. La equidad o paridad de género electoral para abatir la subrepresentación de las mujeres en los órganos parlamentarios, verbigracia, no obliga a que las medidas de empoderamiento político de las personas, pueblos y comunidades indígenas vayan también por el lado de las cuotas que estimen los porcentajes de población, lo cual podría llevar a una segmentación o guetización de la comunidad política. Podría tal vez funcionar mejor el reconocimiento de las autonomías territoriales, la re-distribución electoral, o la consulta previa postulada en el derecho internacionales. Lo relevante durante el juicio de calidad del sistema sería la aptitud real de las reglas para subvertir las estructuras y relaciones de poder que pretendan anquilosarse.

Es importante por otro lado considerar la condición particular de las personas más allá de la cuestión de la representación o la participación. Porque en toda sociedad existen personas que no tienen la capacidad de ejercitar dicha representación ni de participar como actores por sí mismos; a saber, personas con discapacidades mentales severas, menores, adultos mayores, indigentes, entre otros. Estos son destinatarios pero no son autores de leyes y políticas.



En todos estos casos, de todas maneras, los DESC pueden contribuir a iluminar posibles medidas obligatorias para el régimen democrático de la competencia, como estipular que ciertos asuntos sean incluidos expresamente en las agendas programáticas de los distintos partidos, para que se deba rendir cuentas por ellos ex ante durante las campañas, y ex post durante el ejercicio del encargo. En cada caso las distintas ideologías partidistas resultarían en diferentes estrategias y acciones de “desempaque” de esta categoría de derechos. Asimismo podría servir para incluir en el debate público electoral las cuestiones relativas al financiamiento de los derechos que tienden a ser dejadas de lado tan a menudo, y que tan bien han identificado Cass Sunstein y Stephen Holmes (2011).

Competencia en el régimen político, tribunales y DESC

Lo anterior conduce a preguntar por la calidad del régimen democrático más allá de sus versiones competitivas liberales –que suelen dar por sentada la autonomía, suficiencia e independencia de las personas– para incluir diversas dimensiones de la vulnerabilidad humana, y de específicos colectivos, que serían visibilizadas a través de los DESC como contenidos axiológicos del sistema político¹². Los DESC y su déficit señalarían el foco de atención para revisar las reglas y procedimientos de los regímenes democráticos en el Estado constitucional. De esta forma el

¹² En el informe sobre el estado de la democracia en América Latina preparado para IDEA por Leonardo Morlino se indica la importancia de defender la democracia del autoritarismo competitivo, es decir, de “regímenes autoritarios que conviven con la celebración de elecciones que, si bien son técnicamente correctas (en la mayoría de los casos), carecen de las condiciones competitivas y de equidad, así como de un árbitro electoral imparcial e independiente” (2014: 23).



régimen se responsabilizaría por acomodar en sus procesos el catálogo completo de derechos y de procurar maximizarlo.

Esto explica que el Estado pueda dotar de atribuciones a actores institucionales diversos, como los jueces, para revisar y controlar la integración, funcionamiento y productos de los órganos políticos típicos, los de naturaleza representativa y los que realizan las tareas del gobierno. Nuevamente, se insiste en que el foco de la revisión judicial se referiría estrictamente a la operatividad y eficacia de los derechos, tanto los DCP como los DESC, tratados de ser puestos en coherencia o alineados bajo las reglas del sistema de la competencia política plural, equitativa y lo más incluyente que se pueda lograr¹³.

Que las reglas del sistema político electoral sean organizadas para rendir cuentas en dimensiones que los DESC visibilizan y que no estaban siendo consideradas, probablemente transforme la interpretación del sistema político como uno de mera competencia entre individuos independientes al modo que el liberalismo-libertario tiende a representárselo, y que ha dado contenido axiológico a la mayoría de las versiones de la democracia representativa occidentales. Implica en cierta forma, del modo en el que concibe John Rawls a las sociedades, interpretar al régimen “como un sistema equitativo de cooperación a lo largo del tiempo de una generación a la siguiente”, defendiendo que ésta es “la idea organizadora central cuando tratamos de desarrollar una

¹³ Señalan Carlos V. de Roux y Juan C. Ramírez: “Desde determinada perspectiva, la concepción según la cual la democracia es aquel régimen estatal donde todos los asuntos tiene que definirlos el Parlamento, puede ser calificada de curiosa. Democracia no significa que todo lo tiene que resolver el Parlamento. Hay otra forma de mirar las cosas. De pronto se descubren asuntos extranísimos, que en otras latitudes se conocieron hace tiempo; por ejemplo, que los jueces, y específicamente los constitucionales, cumplen funciones políticas; las tienen que cumplir en una sociedad democrática. Y no es porque las hayan reclamado o las hayan arrebatado, sino porque esas funciones son inherentes al ejercicio de la judicatura y, específicamente, a la judicatura constitucional” (2004: 28).



concepción de la justicia como equidad para un régimen democrático” (2002: 28). No es exagerado decir que su concepción de la *justicia como equidad* ha venido modelando la discusión filosófico-política acerca de la igualdad en las democracias liberales actuales al explicitar sus fundamentos normativos¹⁴. Rawls es consciente empero de que no existe un acuerdo básico sobre el modo concreto en el que han de organizarse las instituciones para favorecer la libertad y la igualdad ciudadanas. Esto se debe a la pluralidad de intereses, ideologías y concepciones comprensivas del mundo.

¹⁴ Diversos autores han llevado a cabo una crítica importante a la tradición contractualista que se sitúa a la base de la concepción rawlsiana de la justicia, por ser una de las más influyentes en el modelo de democracia liberal predominante. Martha C. Nussbaum (2007), por ejemplo, critica el principio subyacente a la noción de justicia como “sistema equitativo de cooperación a lo largo del tiempo” en el que todos sus integrantes “pagan su parte” y han de ser capaces de reciprocarse. La lógica del sistema tendría que ver con el beneficio mutuo y el intercambio para la obtención de ventajas. El problema con este enfoque es que no parece satisfacer cabalmente la idea de igualdad prevaleciente en las democracias actuales, en las que indefectiblemente habitan personas en situación de vulnerabilidad que no cuentan con la capacidad de cooperar ni contribuir al bienestar colectivo agregado. Individuos que en ese limitado sentido representan “cargas” sociales, pero que nadie considera personas con menor dignidad que el resto. Dichas sociedades exigen medidas de tutela hacia ciertos grupos como las personas con discapacidad mental severa; o los menores pequeños cuando carecen de suficiente capacidad de autodeterminación para tomar y llevar a cabo sus decisiones de vida. Está claro que en estos casos alguien más tendrá que hacerse cargo de ver por sus intereses y derechos. Con un sentido semejante G.A. Cohen (2009) propuso reemplazar la imagen contractual por una más afín a la noción de comunidad, sugiriendo la metáfora de la sociedad como un paseo por el campo, situación donde la cooperación no implica un intercambio de equivalentes. Esta idea fue significada también en México por Luis Villoro (2001) cuando propuso pasar de la asociación para la libertad -de base contractual- a la asociación para la comunidad, que se apoya en la solidaridad. Situadas en el otro extremo, desde un enfoque de la política más crítico hacia el contractualismo, por lo que invisibiliza y deja fuera, se puede contar Iris M. Young (2000); o concepciones de la política más de tipo conflictualista como la de Chantal Mouffe (1999).



Resulta de lo anterior que puedan existir diferentes modelos de democracia, con distintos grados de realización del ideal igualitario. En este marco el objetivo del trabajo es indagar por la específica función de los DESC en la idea de igualdad política o ciudadana, y su capacidad para influir en la evaluación de la calidad de las democracias existentes.

La idea de incluir el control judicial (*judicial review*) en el juicio sobre la calidad de las democracias no es original. Está presente, por ejemplo, en el trabajo de John Hart Ely (1980). Ahora bien, conviene contribuir al fortalecimiento del enfoque que posiciona a los tribunales en la tarea de mejoramiento del régimen político, como un engranaje interno de la máquina democrática, y no como un injerto añadido que desnaturalizaría su mecánica. Pierre Rosanvallon (2008), por ejemplo, asume una perspectiva externalista cuando califica la actividad judicial y las de vigilancia o prevención como contra-democráticas, señalando que conducen a riesgos como el populismo y la anti-política. La esencia de la política democrática estaría situada en la participación, expresión y representación, y tendría que ver concretamente con el gobierno representativo-electivo. Cuando se refiere a las instituciones de la sociedad civil, piensa la relación de la sociedad con el régimen político a través de la actividad reflexiva y deliberativa de sus integrantes; la que daría cauce a la definición de los principios de justicia colectiva; a la relación entre lo público y lo privado; y al arbitrio entre intereses y grupos.

Para los defensores radicales de la concepción participativa de la democracia, situados comúnmente frente a la versión representativa y liberal, los movimientos de los colectivos excluidos y subrepresentados en la esfera política institucional, han sido y continúan siendo los motores del cambio social hacia mejor, y de la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos de tipo



social, económico y cultural¹⁵. Democracia y derechos se ganan “desde abajo” o “desde afuera”. Sus exponentes suelen sospechar de los motivos de los miembros de los órganos legislativos y tribunales, principalmente en relación con los DESC¹⁶. Viendo los pobres resultados en el reconocimiento legislativo como en la garantía judicial de este tipo de derechos, es casi imposible no compartir este tipo de sospechas. Más aún, dada la extracción social o prosapia de la mayoría de los integrantes de los congresos y las cortes supremas en la mayoría de países, el desinterés por las causas económicas, sociales y culturales de los grupos más vulnerables no luce casual.

El problema es que los ciudadanos más débiles entre todos, los peor situados, verbigracia mujeres, indígenas, personas con discapacidades diversas, menores, indigentes, entre otros; además de los individuos en quienes se traslapan dos o más de estos caracteres; disponen de capacidades limitadas para influir en el proceso de deliberación colectiva y para subvertir los patrones de opresión. En realidad, no se puede recriminar la pobre eficacia de su intervención en público porque enfrentan infinitos obstáculos y desventajas.

Por esta razón no se espera razonablemente que quienes reclaman los derechos de estos grupos sean los mismos que padecen su privación. Son muchas veces organizaciones de la sociedad civil las que se expresan por aquellos que no tienen voz; pero ellas mismas se pueden calificar como agentes políticos aventajados. Esto puede evidenciarse en la composición de las

¹⁵ Al respecto, dice Carlos Pereyra: “La democracia representativa, tal como es sostenida por el liberalismo, lejos de impulsar la participación popular en la sociedad política, tiende a inhibirla. No es por azar que los defensores de la democracia liberal se muestran renuentes a aceptar modalidades de democracia popular participante. La representación es pensada desde esta óptica como un sustituto de la participación” (2012: 27).

¹⁶ Al respecto, puede verse Roberto Gargarella (1999).



organizaciones más conocidas de defensa de derechos humanos. El sospechosismo en este lugar no es menor si se toma en cuenta las evidencias existentes del negocio y captura de recursos financieros por parte de muchas organizaciones de la sociedad civil.

Si esto es verdad entonces no deber ser el ascendiente social de sus miembros el motivo principal de la crítica hacia los tribunales, como resuenan las críticas de los demócratas participacionistas más radicales; portavoces de una concepción de democracia “popular”.

No obstante, este texto no asume tampoco que los tribunales sean los mejores o más aptos guardianes de los DESC. El propósito es mucho más limitado. Se trata de proponer una interpretación de sus funciones como incluyendo el propósito de fortalecer una democracia efectiva y de calidad, sin socavar los presupuestos del régimen representativo-electivo de signo liberal, y sin reemplazar a los órganos legislativos en cuanto a su poder de determinar el rumbo global de las leyes y las políticas públicas. De contribuir al discurso sobre la legitimidad de su intervención específicamente política¹⁷. El poder judicial operaría como una instancia garante de los derechos, a título de legislador negativo comúnmente.

Es importante tener presente una variable de carácter epistemológico o heurístico que los partícipes de las versiones participativa y deliberativa de la democracia han sacado a la luz: la invisibilización de ciertos asuntos como problemas públicos

¹⁷ Se suele denunciar la “judicialización” de la política porque se cree que conduce a la “politización” de la justicia. Es verdad que el riesgo está presente, pero lo importante es señalar el objeto puntual de la intervención judicial en la vida pública, la garantía límite de los derechos humanos y su virtual acomodo y maximización en el sistema constitucional. En todo caso el riesgo de la politización de la justicia no desaparece porque no se lo nombre. Está siempre presente y sale a la luz en los nombramientos de los integrantes de los tribunales supremos a través de los órganos políticos. En todo caso, el problema de la politización, si pertenecientes a esas categorías



tiene que ver a menudo con su falta de percepción o comprensión, lo que se puede deber exactamente a su poca ocurrencia, al reducido número de casos, o a la debilidad de su expresión. En tal sentido parece verdad que el descubrimiento de la importancia pública de algunos problemas esté asociado originalmente a las personas que sufren los daños de esta incompreensión social generalizada, y a sus familiares y grupos cercanos. De ahí la necesidad de disponer de sensores o cajas de resonancia institucionales distribuidos a lo largo del entorno social para estar en posibilidad de distinguirlos. El diálogo entre poderes públicos, o las llamadas instancias de rendición de cuentas horizontales, serían un ejemplo de este tipo de instrumentos.

En este sentido debe reconocerse razón a los participacionistas cuando denuncian la poca o nula capacidad de respuesta de las instituciones de la democracia representativa liberal, de los parlamentos y tribunales, para dar cuenta oportuna de las demandas de las personas y grupos peor situados. De hecho, no se trataría en la actualidad solamente de su incapacidad de reconocer como legítimos determinados intereses y necesidades, sino incluso del ataque frontal del sistema hacia sus detentores. La criminalización de la protesta social, la desobediencia civil y la objeción de conciencia, por ejemplo, revelan el rechazo cuasi espontáneo de los regímenes políticos y de las mayorías ciudadanas hacia las expresiones de la diferencia radical.

Los DESC y la calidad democrática

En la medida en que el motivo del texto tiene que ver con el papel de los DESC en el juicio de la calidad de los regímenes democráticos, lo que queda por analizar es la forma en la que su objeto material –el *qué*, su núcleo o contenido esencial– pueda



incorporarse dentro del diseño global del mecanismo selectivo, electivo, deliberativo y decisivo a través del que se evalúa el desempeño de un sistema de gobierno como tal, en estas funciones indicadas.

Como se expresó al inicio del trabajo, a pesar de que los DESC se consideran por la doctrina internacional como auténticos derechos humanos, el régimen político no suele incluirlos de un modo reconocible y efectivo en la construcción de sus procedimientos. Mientras los DCP integran las reglas mínimas de funcionamiento del sistema, con las libertades de expresión, reunión, participación, sufragio activo y pasivo, entre otros; en cambio los DESC son dispuestos como objetivos o metas por alcanzar.

Se podría pensar que debido a la interdependencia de los derechos humanos, los DESC están presupuestos “de algún modo” y que son prerequisites del sistema político, debido a que no existe un modo razonable de esperar que los ciudadanos participen efectivamente en los procedimientos democráticos sin sus necesidades cubiertas. La falta de educación afecta las capacidades expresivas y deliberativas; la carencia de medios dificulta la capacidad de competir por el voto de los conciudadanos; sin alimentación y salud no se está en aptitud de participar públicamente; etc. En tal sentido es posible conocer hasta cierto punto el demérito de un régimen democrático cuando no satisface cabalmente los DESC, aunque reste fijar las líneas por debajo de las cuales quedaría a tal punto desfigurado que no podría reconocerse más como democrático.

Asimismo los defensores de la versión representativa liberal de la democracia sostendrían que el objeto de los DESC se halla también cubierto cuando las reglas de la competencia no discriminan a sus sujetos; por ejemplo, si reconocen a todos los adultos capaces la titularidad del voto sin importar sexo, etnia o condición: mujeres, indígenas, analfabetos.



El problema con ello, como se ha explicado antes, es que la admisión universal al sistema de competencia conlleva reglas que tornan anónimas a las personas: corren un velo sobre sus identidades o situaciones concretas, que son relevantes si sobre ellas pesa algún estigma colectivo. En circunstancias semejantes la falta de distinción opera en contra de específicos sujetos¹⁸.

La función que estamos asignando a los DESC es de visibilizar las variables más dignas de atención respecto de categorías de personas que se inscriben en los llamados motivos prohibidos de clasificación. En vez de adoptar como contexto hermenéutico la perspectiva liberal-libertaria de los DCP frente al procedimiento democrático, que asume la independencia de sus titulares, se opta por una interpretación más igualitaria, que pone énfasis en el contenido de los DESC; y que mira a las personas como vulnerables y expuestas a diversos condicionamientos materiales y contextuales¹⁹.

Ahora bien, existe una razón para que en el texto se favorezca el enfoque de los DESC y no el de las minorías o grupos socialmente vulnerables, pertenecientes a los motivos prohibidos de discriminación. Norbert Elías y John Scotson (2016)

¹⁸ Es preciso distinguir dos usos del término discriminación. En sentido estricto discriminar significa distinguir. Sin embargo, en sentido jurídico, el que suele importar en términos prácticos, connota establecer distinciones injustificadas que afectan derechos, bienestar y oportunidades de ciertas personas y grupos. Al respecto Jesús Rodríguez Zepeda (2011).

¹⁹ Dice Ely: “No importa cuán abierto sea el proceso, aquellos con la mayoría de los votos están en una posición para votar ventajas para ellos mismos a expensas de otros, o de rechazar tomar sus intereses en cuenta. <<Una persona, un voto>>, bajo estas circunstancias, transmuta el principio de igualdad. No hace mucho las promesas de la teoría pluralista de la democracia, que cualquier grupo a cuyos miembros no fuera negado el derecho de votar podría protegerse a sí mismo al participar en el dar y recibir del mercado político, dominaba la ciencia política académica. Recientemente, sin embargo, el pluralismo ha quedado expuesto a un poderoso ataque, y se ha enfatizado más la innegable concentración de poder, y las desigualdades entre los diversos grupos en competencia, en la política americana” (1980: 135).



han mostrado que el control de los recursos y de las posiciones de autoridad política o prestigio social muchas veces no deben ser atribuidos a marcadores estrictamente de clase, etnia u otro factor discreto. En este sentido, pese a que se ha sugerido la correlación entre el déficit en el cumplimiento de los DESC, la subrepresentación política, y la pertenencia a uno de dichos colectivos, no se establece en este texto una relación causal en ninguna de las direcciones. Sencillamente se ha tratado de mostrar que la calificación del sistema político resulta afectada sin remedio en circunstancias de desigualdad estructural.

El principio de la ciudadanía incluyente estipulado por Robert Dahl podría reflejar este enfoque hermenéutico al visibilizar las posiciones socialmente desventajosas, y tomar en cuenta que las mayorías por sí mismas no van a incluir sus intereses y necesidades a priori. En cierto modo esta perspectiva implica descender el velo que los DCP tienden sobre los ciudadanos y los tornan anónimos, no necesariamente iguales.

El *régimen de competencia* entre actores políticos por hacerse de la potestad legislativa y del gobierno se propone para ser juzgado más bien como un *régimen de cooperación* entre sujetos iguales, en donde todos posean la aptitud básica de intervenir y participar en las discusiones y decisiones; y en el caso contrario que no la tengan –menores pequeños, personas con discapacidades severas, adultos mayores, indigentes–, como un *régimen de aseguramiento*. De hecho se sabe que estas circunstancias existen y que todas las personas estamos expuestos a ellas, por lo que resulta razonable incluirlas siempre en la evaluación del sistema. Que no sea sencillo no obsta para avanzar en esa dirección.



Bibliografía

- BOVERO, Michelangelo (2008), *Las reglas del juego democrático y sus violaciones en el mundo actual*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- BRETTSCHNEIDER, COREY (2007), *Democratic Rights. The Substance of Self-Government*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- COHEN, Gerald A. (2009), *Why not Socialism*, Princeton, Princeton University Press.
- DE ROUX, Carlos Vicente y Juan Carlos RAMÍREZ (eds.) (2004), *Derechos económicos, sociales y culturales, economía y democracia*, Bogotá, CEPAL.
- ELÍAS, Norbert y John SCOTSON (2016), *Establecidos y marginados. Una investigación sociológica sobre problemas comunitarios*, México, FCE.
- ELY, John Hart (1980), *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto (2009), *Situación de la democracia en México*, México, UAM.
- FRASER, Nancy (2008), *Escalas de justicia*, Barcelona, Paidós.
- GARGARELLA, R. (comp.) (1999), “Introducción”, en *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, pp. 11-30
- HAQ, Mahbub Ul (1995), *Reflections on Human Development*, New York, Oxford University Press.
- IDEA (2009), *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica*, Suecia.
- IFE / Colegio de México (2014), *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, México, 2014.
- MORLINO, Leonardo (2014), *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*, Costa Rica.



- MOUFFE, Chantal (1999), *En torno a lo político*, Barcelona, Paidós.
- NUSSBAUM, Martha C. (2007), *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Barcelona, Paidós.
- PEREYRA, Carlos (2012), *Sobre la democracia*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- PRZEWORSKI, Adam (1995), *Democracia y mercado*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Raphael de la Madrid, Ricardo (coord.) (2012), *Reporte sobre la discriminación en México* (7 vol.), México, CIDE/CONAPRED.
- RAWLS, John (2002), *Justicia como equidad. Una reformulación*, Barcelona, Paidós.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2011), *Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- ROEMER, John E. (1998), *Equality of Opportunity*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- ROSANVALLON, Pierre (2008), *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, New York, Cambridge University Press.
- SARTORI, Giovanni (2012), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus.
- SEN, Amartya (2004), *Rationality and Freedom*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- SUNSTEIN, Cass y Stephen HOLMES (2011), *El costo de los derechos. Por qué las libertades dependen de nuestros impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- VILLORO, Luis (2001), *De la libertad a la comunidad*, México, Ariel / Tec de Monterrey.
- YOUNG, Iris M. (2000), *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Cátedra.



Género, discapacidad y acción afirmativa: ¿Cómo crear (y recrear) la participación política de las mujeres con discapacidad?¹

Mario Alfredo Hernández

Universidad Autónoma de Tlaxcala

María Teresa Fernández

Red Discapacidad y comunidad

Introducción

La participación de las personas con discapacidad en la vida pública resulta esencial para que sus voces puedan ser escuchadas desde la primera persona, y no sólo a través de la intermediación o el eco que generen quienes tengan que representarles a causa de las barreras estructurales y los prejuicios y estigmas discriminatorios que las han situado fuera de los canales habituales para la construcción de las decisiones vinculantes en las democracias representativas. El principio que sustenta a este tipo de democracia –por oposición a la directa– es que en las sociedades complejas se expresan los intereses y las demandas de inclusión

¹ Este texto forma parte de una investigación más amplia acerca de la participación política de las mujeres con discapacidad, a la luz de los estándares, asignaturas pendientes y vías de abordaje que implica la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



y reconocimiento a través de los partidos políticos, que postulan a las personas más aptas para llevar dichos intereses ciudadanos a los espacios ejecutivos y legislativos donde se toman las decisiones vinculantes. Así, ningún modelo de democracia estaría completo si se excluye la participación política de las personas con discapacidad, ya sea a través de la incorporación de sus intereses en las agendas partidistas o de gobierno, o en la posibilidad de que ellas formen parte de los cuerpos legislativos, ejecutivos y de justicia. Sin una participación significativa de ellas en los distintos niveles de gobierno, el tema de la discapacidad y los derechos inherentes como un tema de justicia común y no de interés minoritario, permanecerá fuera o quedará como un elemento secundario en las agendas políticas. Lo que se generaría, en este caso, es un ciclo de *desempoderamiento*, en el que la ausencia de participación política de las personas con discapacidad provocaría que sus derechos continuaran invisibilizados o que se diseñaran planes o programas públicos que consideraran como relevantes temas que en realidad no lo son desde su perspectiva y experiencia directa.

En este sentido, el Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), a través de su Recomendación General núm. 18, de 1991, ha indicado que las mujeres con discapacidad experimentan una doble discriminación, por su condición de mujeres y de personas con discapacidad. Esto fue a consecuencia de que, desde las Estrategias de Nairobi (1985), ellas se consideraran un grupo vulnerable –entonces– bajo la denominación de *situaciones de especial interés*. Por lo general, las situaciones de desigualdad estructural tienden a ser contrarrestadas con acciones afirmativas, positivas o correctivas, cuyo objetivo es, precisamente, contrapesar, o al menos paliar, las desventajas que en particular viven los grupos expuestos a varios



factores de vulnerabilidad, y que a la larga se traducen –simplemente– en tipos y grados diversos de discriminación y violencia.

El propósito de este texto es analizar, desde las perspectivas del género, la discapacidad y la acción afirmativa, la manera en que sería posible crear y recrear –en la medida que toda ruta de empoderamiento ciudadano tiene que ser dinámica y plástica para ir incluyendo las nuevas demandas de inclusión y reconocimiento– la participación política de las mujeres con discapacidad. Esto requiere, en primer lugar, reflexionar acerca de la medida en que los sistemas democráticos visibilizan a las personas con discapacidad en general como agentes políticos. En un segundo momento, tendremos que localizar los estándares normativos nacionales y, sobre todo, internacionales con respecto a la participación política de las mujeres con discapacidad y las medidas de acción afirmativa que podrían incidir en sus derechos políticos. En tercer lugar, es menester analizar la relación entre las dos modalidades de vulnerabilidad que se asocian a la condición de ser mujer y ser persona con discapacidad, lo que genera un contexto más complejo de discriminación, mismo que tendría que ser tenido en cuenta para el diseño y operación de las políticas de acción afirmativa que busquen incidir en sus derechos políticos. Finalmente, tendremos que analizar la manera en que las acciones afirmativas que buscan empoderar como agentes políticos a las mujeres con discapacidad son armónicas con el modelo social de la discapacidad y obligan a tomar distancia de los paradigmas médico o asistencial para el abordaje de sus derechos. De este modo, estará disponible conceptualmente una valoración de la manera en que las políticas de acción afirmativa que se han diseñado para la participación política de las mujeres en general son efectivamente accesibles y viables para las mujeres con discapacidad. Si el saldo es negativo, entonces comprenderemos normativamente qué se tendría que modificar



para que las medidas de tratamiento diferenciado que buscan elevar la participación política de los grupos históricamente discriminados, también las incluyan.

Democracia y participación política de las personas con discapacidad

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) –instrumento del derecho internacional de los derechos humanos del que México es parte desde el año 2008 y que constituye el estándar normativo más alto en la materia– ha generado una participación política ardua de las personas con discapacidad, tanto en el plano internacional y desde el momento de integrarse el documento, como en los distintos contextos domésticos cuando la sociedad civil ha presionado a los Estados a ratificarla sin reservas. Como se ha dicho de manera reiterada, la Convención no crea derechos nuevos para las personas con discapacidad, pero sí se ocupa de señalar las condiciones que deben existir y las obligaciones de los Estados parte para generarlas y despejar de obstáculos el camino que lleva a una persona con discapacidad al ejercicio pleno de sus derechos. La CDPD advierte que, para que esta afirmación normativa sea real, es necesario que la sociedad en su conjunto asuma con seriedad el mandato de dar voz a quienes históricamente no la han tenido, con el objetivo claro de dejar atrás las soluciones paternalistas o asistencialistas que han regido la relación política con las personas con discapacidad. El Artículo 29 de la Convención particulariza los principios y obligaciones sobre la participación política de las personas con discapacidad enunciados de manera general, respectivamente, en los Artículos 3 y 4.3 del mismo documento. La perspectiva del Artículo 29 es amplia



y abarca dos tipos diferenciados de participación: la relacionada con los derechos políticos de las personas con discapacidad a votar, ser elegidas y desempeñar cargos y funciones públicas (Inciso a), para cuyo ejercicio la CDPD marca la obligación positiva de los Estados de garantizarles condiciones adecuadas de accesibilidad, ajustes razonables y apoyos; y, por otro lado, el derecho de ellas a participar plena y efectivamente en los asuntos públicos, sea –se colige del Inciso b– a través de los partidos políticos o formando parte de organizaciones civiles que puedan representarlas local, nacional, regional e internacionalmente.

Aunque de manera convencional la participación política se asocia con los derechos a votar y ser votado, lo cierto es que hoy el ejercicio de la ciudadanía también se plasma en la manera en que quienes integran colectivos históricamente vulnerados pueden integrarse a otros circuitos de toma de decisiones que, aunque no se derivan del voto, si implican una participación mayor en la vida pública, como ocurre con el Poder Judicial.² Así, como ha señalado Seyla Benhabib, el paradigma de los derechos humanos, al vincularse con las ideas de dignidad y autonomía leídas en clave universalista, implica un empoderamiento político más allá del día de las elecciones y en ámbitos más amplios que el que definen los cargos de elección popular, porque

[...] tratamos a cada persona humana como un ser moral capaz de actuar sobre la base de razones cuya validez ella ha aceptado o,

²En este sentido, muchas de las decisiones judiciales que tienen que ver con una mirada renovada, más democrática e incluyente acerca del ejercicio de derechos, y que provienen de las Supremas Cortes de Justicia nacionales, vienen enriquecidas por la presencia de mujeres, personas afrodescendientes o con discapacidad en estos mismos organismos colegiados. La razón es sencilla: quienes juzgan en materia de derechos humanos e interpretan la Constitución a la luz de la vanguardia que representa el derecho internacional –y los distintos sistemas regionales– de los derechos humanos, podrían no ser inmunes frente a la cultura discriminatoria y las prácticas excluyentes que definen su horizonte histórico.



incluso, rechazado; más aún, el autogobierno democrático es una afirmación de la posición de esa persona como libre e igual en un contexto de leyes cuya legitimidad ella puede criticar y modificar de manera permanente. Esta visión expresa una concepción “política” de los derechos humanos y no es metafísica. Mas bien, la misma noción de derechos humanos sugiere que somos seres capaces de autonomía pública y privada, cuyos intereses en estas materias deben ser respetados en todo momento (Benhabib, 2011: 89).

Lo que está de fondo aquí es la importancia de propiciar que las personas con discapacidad –como cualquier otro grupo históricamente discriminado– no sean limitadas de acceder a ámbitos de gobierno donde ocurren las decisiones vinculantes; pero, también, la dimensión política de la ciudadanía, que hace que una persona sea capaz de trascender su particularidad, asociarse con quienes tienen intereses similares y frasear sus demandas de inclusión y reconocimiento en el lenguaje de los derechos humanos que es de obligatoria adopción por quienes tienen la posibilidad de tomar decisiones en las democracias representativas.

Ahora bien, para el propósito de observar a la participación política en sentido ampliado, ni la incidencia en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas desvinculada de la accesibilidad y de las garantías para el ejercicio del conjunto de derechos, pero tampoco la opinión pública generada desde la sociedad civil en independencia de la disposición del gobierno a crear canales de comunicación institucionalizados, podrían dar voz pública a las personas con discapacidad. Se necesitan, sobre todo, acciones de gobierno adecuadas y eficientes en, al menos, cuatro áreas de oportunidad mayores, para dar realidad al derecho de las personas con discapacidad a participar políticamente en igualdad de condiciones, especificado en el Artículo 29 de la



CDPD: a) apoyo a las organizaciones de personas con discapacidad y a quienes las representan o defienden sus derechos; b) desarrollo local inclusivo que permita la superación de las desigualdades que las hacen invisibles en los procesos de participación política o las perpetúan como sujetos del asistencialismo y el paternalismo; c) logro de la accesibilidad literal y simbólica para su inclusión plena en los procesos de toma de decisiones políticas, y d) diseño, operación y evaluación de políticas públicas para la garantía de los derechos políticos de las personas con discapacidad y la participación política que sustentan, con enfoque de combate a la discriminación, poniendo especial énfasis en su expresión agravada o múltiple.

Ahora bien, en particular en los medios rurales e indígenas, las personas con discapacidad tienen niveles significativamente menores de participación política, así como en los espacios formales e informales para la integración de las agendas electorales. Esta inequidad también se trasmina a los espacios de gobierno y formación de las decisiones políticas en todos los niveles. Esto puede relacionarse con la accesibilidad que facilita –o cuya ausencia dificulta– el acercamiento de las personas con discapacidad a las urnas el día de la elección; pero también tiene que ver con su construcción en el imaginario colectivo como carentes de derechos políticos, a la vez que con la existencia de una cultura de la discriminación que no las considera participantes iguales en la conversación permanente que debería ser la práctica democrática. Así, prevalece un contexto –y en esto radica la visión crítica asociada al *modelo social de la discapacidad*,³ que localiza

³ El modelo social de la discapacidad, de acuerdo con Agustina Palacios, tiene dos presupuestos fundamentales: “En primer lugar, se alega que las causas que originan la discapacidad no son ni religiosas ni científicas, sino sociales o al menos, preponderantemente sociales. Según los defensores de este modelo, no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia sociedad, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de



las causas de la discriminación no en la subjetividad, sino en el entorno que dificulta el ejercicio de derechos— que convierte a las personas con discapacidad en agentes políticos a quienes se les ha escatimado el estatus de participación paritaria. Este contexto es producto de la convergencia de distintos factores que afectan negativamente los vínculos políticos entre las personas con discapacidad y su entorno, cuya dimensión estructural vale la pena desarrollar un poco a continuación.

En primer lugar, las personas con discapacidad cuentan con menos espacios y estructuras para la expresión en primera persona de sus demandas, que otros grupos o poblaciones en situación de vulnerabilidad. Es decir, que su visibilidad como colectivo con necesidades políticas específicas es relativamente reciente y, a consecuencia de la naturalización de la discriminación que experimentan, sólo es a partir de la segunda mitad del siglo xx que el avance del modelo social de la discapacidad ha potenciado la incursión de las y los activistas a favor de sus derechos en las arenas políticas y los espacios de generación de opinión pública.

En segundo lugar, las personas con discapacidad enfrentan mayores dificultades para ejercer su derecho a la educación, lo que condiciona un ciclo de desempoderamiento en el acceso a los derechos económicos y sociales, que son los que aseguran la autonomía material de las personas. La educación, en las sociedades con justicia social es lo que posibilita la movilidad social, el

las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social. En cuanto al segundo presupuesto —que se refiere a la utilidad para la comunidad— se considera que las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad, o que, al menos, la contribución será en la misma medida que el resto de personas —sin discapacidad. De este modo, partiendo de la premisa de que toda vida humana es igualmente digna, desde el modelo social se sostiene que lo que puedan aportar a la sociedad las personas con discapacidad se encuentra íntimamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia” (Palacios, 2008: 103-104).



fortalecimiento de la autoestima, la inclusión de las personas en todos los ciclos y ámbitos de productividad, así como el desafío de las representaciones tradicionales y unidimensionales sobre nosotros mismos. Una persona que accede a la escuela y ejerce su derecho a la educación sin discriminación establece una relación crítica con su entorno y, entonces, es capaz de formular preguntas al poder político, de someter a escrutinio sus decisiones y, finalmente, de imbricarse en los espacios públicos para la toma de decisiones y la formación de una voluntad general que se haga cargo de los reclamos de justicia social e inclusión.

En tercer lugar, la ausencia de una visión de las personas con discapacidad –mujeres y hombres– como agentes políticos plenos se relaciona con el sentido del autorrespeto y el valor propio que históricamente se les ha escatimado. Más allá de su dimensión psicológica, el autorrespeto –como bien ha señalado John Rawls⁴– es un bien con bases sociales, que implica la certeza acerca del valor de la propia vida, de la racionalidad implícita en

⁴ De acuerdo con Rawls, que el sentido del respeto propio tenga bases sociales significa que cualquier proyecto de justicia redistributiva de aquellas oportunidades y libertades cuyo disfrute está afectado por una dotación de talentos insuficiente o por las contingencias y el azar que pueden convertir en vulnerable a cualquier persona –como ocurre con la discapacidad–, tiene que hacerse cargo de “aquellos aspectos de las instituciones básicas que normalmente son esenciales para que los ciudadanos tengan un sentido vivo de su propio valor como personas morales y sean capaces de realizar sus intereses de orden supremo y promover sus fines con confianza en sí mismos” (Rawls, 2015: 270). No obstante la caracterización del autorrespeto como un bien primario que fundamenta racional y volitivamente la implicación de las personas en acuerdos justos de cooperación social que posibiliten sus planes de vida buena y la maduración de su personalidad moral, lo cierto es que Rawls no utiliza esta noción como un elemento crítico respecto de las posiciones de poder que son consecuencia de vivir sin discapacidad en un mundo pensado y diseñado para invisibilizar y excluir a la discapacidad. Así, Rawls parece no ser consciente de las posibles críticas hacia “la pretensión de basar una teoría de la justicia en un modelo de normalidad humana. Parece que se da por aceptada la idea de Rawls de que una teoría de la justicia debe formularse en una suerte de versión estándar y luego irse ampliando conforme aparezcan nuevos dilemas y casos difíciles” (Rodríguez, 2010: 158).



las elecciones y decisiones que uno realiza y la consideración de que seremos socialmente observados como personas que pueden participar en la sociedad como un proyecto de cooperación, solidaridad y beneficio mutuo.⁵ Pero, como ha señalado Martha Nussbaum, el problema con la percepción de la sociedad como un esquema justo de cooperación y beneficio mutuo es que las personas con discapacidad no representan aquí un elemento de productividad en el sentido tradicional y que, al contrario, su presencia en el espacio público ha significado desde siempre un desafío para nuestros modelos tradicionales de productividad, incluidos los que se asientan sobre una división del trabajo por roles sexuales. Por eso es que la moralidad de las decisiones personales e institucionales que permitirían la inclusión plena de las personas con discapacidad, de manera necesaria, “requiere la disposición a sacrificar no sólo las ventajas propias sino también las de la colectividad. Esto significa cooperar con personas con quienes es simultáneamente posible y ventajoso no cooperar en absoluto” (Nussbaum, 2007: 122). Así, parece que el resto de la sociedad podría tomar decisiones políticas en sustitución

⁵ Aquí, el término *solidaridad* tiene una acepción normativa referida a la manera en que sería posible construir un sentido de pertenencia y vinculación a partir de la común lucha a favor de los derechos y la idea de que una noción de justicia ampliada en el debate democrático constituye la única vía para superar las desigualdades y subordinaciones. Una visión *normativa y política* de la solidaridad se opondría a una idea *orgánica y asistencialista*, la cual hace depender la cohesión social y la lealtad a las instituciones gubernamentales de la recepción de bienes materiales que discrecionalmente distribuye el Estado, desprovisto de una visión garantista. De manera particular, Jürgen Habermas (2000: 619-643) ha empleado una noción constructivista y política de la solidaridad para definirla como un sentido de pertenencia a la comunidad política que está jurídicamente fundamentado en la noción de que el Estado constitucional de derechos –no las costumbres ni la tradición– es quien tendría que habilitar a todas las personas para el ejercicio de la ciudadanía. Por eso es que Habermas caracteriza al paradigma de los derechos humanos como una vía para superar la construcción étnica de la ciudadanía y, así, lograr una auténtica *solidaridad entre personas extrañas*.



de las personas con discapacidad porque ellas no se han ganado plenamente, a través de su participación en el mundo de la productividad, su papel como agentes políticos; y, en este sentido, también se pasa por alto que la exclusión del mundo laboral para las personas con discapacidad no es voluntaria o producto del desinterés, sino el resultado de una mirada sobre la discapacidad desde el modelo médico, que la considera como una enfermedad y entonces busca la normalización de su funcionalidad o el confinamiento en espacios arbitrariamente delimitados. En el caso de la participación política, y en el contexto de una cultura pública que sitúa a las personas con discapacidad en una permanente minoría de edad, *normalizarlas* significa confinarlas en los espacios no políticos –el hogar, la institución médica, los centros asistenciales– y suponer que el logro de su autonomía no pasa por hacer sonar y escuchar la pluralidad de sus voces en el espacio público.

En cuarto lugar, tradicionalmente hemos renunciado a observar a las personas con discapacidad como elementos plenamente incorporables al proceso de configuración de las decisiones vinculantes. Entonces, la infravaloración de su capacidad de agencia política hace parecer que sus intereses no son generalizables, que no se pueden frasear en el vocabulario de los derechos humanos y la justicia y que, por tanto, sus temas se reducen a intereses minoritarios. Desafiar esta imagen implica sacar a las personas con discapacidad del imaginario de dependencia y subordinación en que tradicionalmente les hemos ubicado, para asumir que, además de la garantía de condiciones para su desenvolvimiento independiente, oírles, prestar atención a su voz y tomar decisiones políticas que las incluyan, no son concesiones sino obligaciones de todo Estado democrático.



El marco normativo que sustenta la participación política de las mujeres con discapacidad

La naturaleza integral e interdependiente de los derechos humanos, así como la exigencia de interpretarlos y aplicarlos a la luz de los principios que los rigen –por ejemplo, el *pro personae*–, hace necesario acudir a distintas fuentes y tratados internacionales. Más aún, cuando se trata de situaciones o grupos –como el de las mujeres con discapacidad– que históricamente han sido invisibilizados y expuestos a marginación y abandono. Si atendernos a las cláusulas interpretativas de los distintos instrumentos internacionales, podemos concluir que estos están diseñados para interpretarse y aplicarse de manera complementaria y simultánea, con el fin de brindar la máxima protección posible a la persona. Esto es así, también, por el reconocimiento que tiene que hacerse de que los derechos humanos son dinámicos, que se ajustan a las particularidades de los distintos momentos históricos, y que, desde el comienzo de su concepción contemporánea,⁶ han evolucionado hacia mejores formas de protección

⁶ Samuel Moyn, para efectos de comprender y construir una arquitectura de los de los derechos humanos que permita armonizar el conjunto de los instrumentos de derecho internacional y regional posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ha propuesto rastrear las líneas de continuidad y discontinuidad entre, por un lado, una *visión ilustrada y contractualista* de los derechos naturales que el Estado tendría que institucionalizar y tutelar; y, por otra parte, una *concepción contemporánea* del paradigma de los derechos humanos como protecciones positivas y universales que imponen obligaciones a los Estados y la comunidad internacional para proteger la dignidad de las personas en aquellos escenarios de violencia, discriminación y humillación que atestigüamos en el siglo xx y que aún no hemos erradicado de nuestros paisajes políticos. Según Moyn, cuando el paradigma de los derechos humanos “entró al imaginario colectivo décadas posteriores [a la Segunda Guerra Mundial], no fue a través de un utopismo político como el que animó el proceso de consolidación moderna del Estado nacional, sino mediante la conciencia del vaciamiento moral de la política. La verdadera clave para entender la historia rota de los derechos, entonces, es



de los bienes morales y políticos que tutelan. Actualmente, la no discriminación forma parte del cúmulo de principios internacionales con estatus de *ius cogens*, es decir, que no aceptan pacto en contrario y que sólo una norma de la misma calidad podría derogar. De hecho, es un principio que forma parte –desde el reconocimiento de su carácter absoluto por la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)– de la mayoría de los tratados internacionales, y es con base en dicho principio que se realizan interpretaciones con relación a otros derechos en su aplicación y protección. Por su parte, la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido –a través de su Opinión Consultiva núm. 18, “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados” (2003)– la existencia de, al menos, dos tipos de discriminación, a saber, de *iure* o de *facto*. La primera es aquella que se encuentra establecida en las normas y leyes, y puede presentarse de manera directa –que la ley sea discriminatoria en sí– o indirecta –que la norma pareciera ser neutral, pero en su aplicación genera discriminación–; y, por otro lado, la discriminación de *facto* es aquella que tiene como consecuencia un tratamiento diferenciado que resulta permisivo para las autoridades del Estado, a partir de la interpretación de una norma por parte del funcionariado público. A partir de lo anterior, y al analizar la discriminación a cierto grupo en situación de vulnerabilidad –como las mujeres con discapacidad– se debería considerar la situación desde una mirada ampliada y contextual.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH), en el año 2009, a propósito del *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, sobre vulneraciones graves a los derechos de las mujeres, indicó –en el párrafo 12 de

el movimiento desde la política del Estado a la moralidad del orden global lo que ahora define nuestras aspiraciones contemporáneas en la materia” (Moyn, 2010: 42-43).



la sentencia– que “la controversia planteada exi[gía] que se analizaran los hechos del caso y las condiciones en las cuales dichos hechos pueden ser atribuidos al Estado”. Es decir, que cuando nos encontramos con un grupo en situación de vulnerabilidad –como las mujeres– o susceptible de experimentarla de manera aún más intensa –como las mujeres con discapacidad–, es importante estudiar el contexto, ya que éste es un reflejo del cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones generales de los Estados parte de un tratado internacional, como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Por ejemplo, en el caso referido, para declarar la falta de debida diligencia por parte del Estado mexicano para atender la desaparición y muerte de tres jóvenes en Chihuahua, la COIDH pudo disponer de una larga lista de informes oficiales o de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, quienes desde una década anterior comenzaron a informar sobre un patrón de desaparición y muerte de mujeres en esta entidad federativa.

Ahora bien, en el caso particular de las mujeres con discapacidad, nos encontramos frente a dos categorías prohibidas de discriminación (género y discapacidad) y, por tanto, ante una interseccionalidad. Sin embargo, la comprensión de que el cruce de los factores *género* y *discapacidad* sea la causa de una forma de discriminación compleja, única y estructural, ha estado prácticamente ausente –incluso en los instrumentos internacionales de protección de derechos. En estos, y hasta hace muy poco tiempo, el enfoque antidiscriminatorio se había abordado a partir del análisis de un único factor de discriminación: la raza, el sexo, la condición de migrante, la discapacidad, etcétera, por lo que las cuestiones de género y de la discapacidad han seguido caminos propios –y algunas veces paralelos– en la procura de igualdad. Por un lado, los movimientos en defensa de la igualdad entre hombres y mujeres, que fueron de las primeras expresiones en



contra de la discriminación, han logrado impactar en el establecimiento de normativas y políticas públicas para la integración en igualdad de las mujeres, pero, por lo general, entendiéndose-las como un todo *universal*, esto es, sin hacer distinción alguna entre ellas.⁷ Por su parte, el movimiento reivindicativo de los derechos de las personas con discapacidad –mucho más joven– ha centrado sus demandas de igualdad a partir de las formas de discriminación de que ha sido objeto como grupo homogéneo en el que las diferencias, cuando se llegan a reconocer se dan, más bien, en atención a los distintos tipos de discapacidad y no en relación a otras cuestiones, como el género o la edad.

No es sino hasta 1992, con la mención concreta que hacen las *Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad* de Naciones Unidas, que nos volvimos conscientes de la importancia de prestar una atención especial a las personas con discapacidad que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres. De ahí en adelante, las necesidades y demandas de este sector de la población empezaron a ser tenidas en cuenta en, por ejemplo, el Manifiesto de las Mujeres con Discapacidad (1997) del Foro Europeo de la Discapacidad, y la *Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas* celebrada en Beijing (1995). De hecho, un aspecto que esta plataforma destaca es que –en la situación de vulnerabilidad de *cada mujer*– pueden intervenir otros factores –además de la cuestión del género– tales como la raza, la discapacidad, la edad, la residencia en zona rural, la condición de migrante y otros. Todos estos avances y cambios de perspectiva hacia un modelo

⁷ Hoy sabemos, de manera adicional, que la discriminación –y la violencia– que experimentan estas mujeres no sólo refleja una desigualdad de género entre mujeres y hombres, sino también una desigualdad *intra* género; esto es, una desigualdad que también se localiza al interior del propio grupo de las mujeres (Frohman *et. al.*, 2015: 13).



más integral de protección de los derechos y de crítica hacia la desigualdad que afecta a las mujeres con discapacidad, convergen en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este texto incorpora, con un enfoque al que se llamó “de doble vía” (“twin-track approach”), la consideración de las mujeres y niñas con discapacidad, tanto en un Artículo específico –el sexto–, a la vez que haciendo referencias explícitas a sus necesidades particulares en varias de sus disposiciones (Preámbulo; Artículo 3, Principios generales; Artículo 8, Toma de conciencia; Artículo 16, Protección contra la explotación, la violencia y el abuso; Artículo 25, salud; Artículo 28, nivel de vida adecuado y protección social, y Artículo 34, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad). Este Artículo 6º de la CDPD constituye la primera prescripción vinculante de igualdad que prohíbe inequívocamente la discriminación basada en la discapacidad y en el género en los tratados internacionales de derechos humanos. Aquí se reconoce que las mujeres y niñas con discapacidad no conforman un grupo –o subgrupo– homogéneo dentro del colectivo de personas con discapacidad, sino que en ellas pueden coexistir otros factores, algunos de gran significación, que –considerados integralmente– las exponen a un grado de vulnerabilidad aún mayor. Y, cuando uno o varios más de estos factores se intersectan, se produce una forma específica y distinta –más intensa también– de discriminación. Esta confluencia de factores –que es lo que define el concepto de interseccionalidad– tiene, en las mujeres y niñas con discapacidad, un efecto multiplicador que potencia la vulnerabilidad.

Aunque existe una variedad de elementos hermenéuticos que, desde los diversos instrumentos del derecho internacional –y otros regionales– de los derechos humanos, nos permiten visibilizar como un tema fundamental la participación política de



las mujeres con discapacidad en un sistema democrático, lo cierto es que los estándares internacionales casi no han abordado en específico la cuestión. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de su informe *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas* (2011), ha enfatizado la necesidad de incorporar la participación política de las mujeres en los sistemas democráticos, bajo dos aristas primordiales: i) la incorporación plena de ellas en los cargos públicos, y ii) la necesidad de que las prioridades de las mujeres se vean representadas en la agenda pública (párr. 8). Este informe también especifica los documentos y tratados internacionales mínimos que los Estados de la región deberán de observar para cumplir con sus obligaciones en la materia: la Carta Democrática Interamericana, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer “Convención de Belém do Pará”, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer (Conferencia de Beijing) y la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo (Conferencia del Cairo) (párr. 7). Asimismo, la CIDH hace énfasis en que el acceso limitado de las mujeres a los puestos políticos, por un lado, es resultado de la discriminación histórica que ellas han experimentado, que ha establecido relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, perpetuando estereotipos de género que encasillan a las mujeres en el ámbito doméstico (párr. 12), lo cual se agrava cuando existe una interseccionalidad como la que define la posición de las mujeres con discapacidad; por otro lado, el citado informe identifica, de manera general, tres conjuntos de obstáculos que han sido constantes para la participación de las mujeres: 1) las desventajas socioeconómicas, como



el acceso limitado de las mujeres al financiamiento de las campañas y candidaturas en los partidos políticos y en la contienda de cargos públicos; 2) el mayor desconocimiento de ellas acerca de sus derechos políticos, especialmente en áreas rurales, y 3) las distintas formas de violencia que impiden y anulan el ejercicio de todos los derechos de las mujeres, incluyendo los de incursionar en la política y el voto (párr. 13).

Ahora bien, retomando la idea de que la paridad pretende distribuir el poder en todos los ámbitos de participación de las y los ciudadanos, que las mujeres tengan un grado de participación igualitaria con los hombres significa que en el mismo grado podrán representar sus intereses y necesidades, lo que por supuesto tendría que incluir a las mujeres con discapacidad. No obstante, cuando estamos frente a la participación de un grupo en situación de vulnerabilidad, el Estado tiene la obligación de recurrir a las medidas especiales de carácter temporal –o acciones afirmativas– para remediar o compensar las situaciones estructurales de discriminación histórica. Estas medidas tienen sustento en varios instrumentos internacionales que forman parte del andamiaje jurídico sobre derechos humanos, por ejemplo, el Artículo 4 de la CEDAW; la Recomendación General núm. 5 del Comité de la CEDAW sobre las medidas temporales especiales; la Observación General núm. 23 CEDAW; la Observación General núm. 28 del Comité de Derechos Humanos, que desarrolla las medidas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, entre otros. En este sentido, estas medidas tienen objetivos legítimos, razonables, objetivos y proporcionales dadas las amplias brechas a la que nos enfrentamos en relación con la participación política de las mujeres en general, y de las mujeres con discapacidad en particular. A partir de la implementación de estas acciones afirmativas se esperaría que la presencia política de las mujeres con discapacidad pasara de la subrepresentación a que ellas ex-



presaran por voz propia sus necesidades en el espacio público y que no necesitaran de intérpretes. En este sentido, es importante asegurar que las acciones afirmativas estén apoyadas por otras medidas que impulsen la participación de las mujeres en las esferas políticas. Es decir, sabemos que para que haya participación de las mujeres, en principio tiene que haber mujeres que quieran participar.

No deja de ser significativo que, a pesar de no existir casos documentados de mujeres con discapacidad que hayan iniciado procesos de exigibilidad y justiciabilidad de sus derechos políticos ante organismos internacionales, el estándar internacional sobre no discriminación sí existe. En este sentido es que podemos interpretar la sentencia del tribunal interamericano a propósito del *Caso Castañeda Gutman vs. México* (2008), que se hizo bajo el contexto de la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos y el impedimento para que un ciudadano se inscribiera como candidato independiente; es decir, se trata de un contexto de precariedad para el ejercicio de los derechos políticos más allá de los canales regulares de participación (párr. 2). En este sentido, la sentencia resaltó los siguientes elementos que nos pueden ayudar a interpretar la precariedad de los derechos políticos de las mujeres con discapacidad en América Latina: a) los derechos políticos son de importancia fundamental y, en conjunto con el resto de derechos, hacen posible el juego democrático; b) los derechos políticos propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo; c) la democracia representativa es el sistema predominante en la región y, para su funcionamiento óptimo, se requiere de una vinculación real entre los representantes y la ciudadanía; d) el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en si mismo y, a la vez, es un medio que las sociedades democráticas tienen para garantizar los de-



más derechos humanos; e) los derechos políticos se deberán de garantizar igualmente; f) el Estado tiene la obligación de garantizar, a través de las medidas de acción afirmativa, que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos; g) la participación política puede incluir diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa; h) la ciudadanía tiene el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos, directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas, o bien, por medio de representantes libremente elegidos; i) el derecho al voto es esencial para la existencia de la democracia y una de las formas en que la ciudadanía expresa libremente su voluntad y ejerce el derecho a la participación política, lo que implica poder decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad, a quienes los representarán en la toma de decisiones públicas, y j) la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que las y los ciudadanos puedan postularse como candidatos o candidatas en condiciones de igualdad y que, también, puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios.

Es decir, a la luz del estándar normativo asociado a la sentencia del *Caso Castañeda Gutman vs. México*, se concluye que los derechos políticos son de ejercicio universal sin importar la situación de vulnerabilidad en que las personas se encuentren, el contexto institucional o las percepciones sociales acerca de la agencia política de ciertas personas. Sin embargo, es evidente la falta de interés y voluntad política para que el Estado promueva estos derechos entre los sectores vulnerados –como las mujeres



con discapacidad– y les impulse no solo a votar, sino a ser votados y a ejercer cargos públicos; a participar en organizaciones no gubernamentales relacionadas con la vida política, incluidos los partidos políticos; y a participar y conformar organizaciones de la sociedad civil que representen sus intereses local, nacional, regional e internacionalmente.

Discapacidad y participación política desde la perspectiva de los derechos de las mujeres

El feminismo constituye un dispositivo teórico para la crítica y producción de saberes acerca de la desigualdad fundada en el género, que parte de la premisa en el sentido de que, al construir el conocimiento y las instituciones asociadas, se ha invisibilizado a las mujeres como agentes morales y políticos y, también, se ha determinado su acceso diferenciado a los derechos y oportunidades. Así, el feminismo posibilita la investigación y deconstrucción de nuestros saberes e instituciones para mostrar que estos no son neutrales en lo que se refiere a la manera en que visibilizan a las mujeres y, en consecuencia, condicionan un modo de acceder a los derechos y las oportunidades que no afecta de la misma manera a los varones; este punto de partida teórico, de manera inevitable, resulta una herramienta política para criticar la desigualdad que afecta a las mujeres y para situar sus derechos como elemento fundamental en las agendas políticas de cualquier sociedad democrática. En este sentido,

[...] aunque el género, como concepto, tiene un carácter científico explicativo, parte, por un lado, de un claro motor ético político feminista. Por otra parte, los resultados científicos a los que ha arribado la investigación sobre la construcción de identidades y relaciones de



poder gracias a la utilización de un cuerpo de conceptos cuyo puntual es la categoría de género, nutre y complejiza las propias posiciones éticas y políticas del feminismo (Serret, 2008:51)

Ahora bien, ¿qué significa observar a la discapacidad desde el feminismo, en lo que se refiere al ejercicio de los derechos y la participación políticos? El punto de partida para responder a esta pregunta no podría ser menos optimista: cualquier investigación sobre discapacidad que solo incluya la perspectiva y consecuencias de ser un varón con discapacidad, no es neutral en términos de género. Y quizá ésta sea nuestra asignatura pendiente más urgente de resolver en relación con la discapacidad: transitar de esta falsa neutralidad que sólo visibiliza a los varones con discapacidad hasta asumir de manera plena la perspectiva feminista para volver relevantes los derechos de las mujeres con discapacidad. Para superar esto, debemos recuperar la intuición feminista en el sentido de que las mujeres han sido históricamente excluidas de la esfera pública, han sido sistemáticamente limitadas en su acceso a los espacios políticos y confinadas al mundo privado de la familia y las virtudes relacionadas con la maternidad y el cuidado de otras personas. Este punto de vista, que se alinea con la posición de privilegio de los varones, ha sido siempre presentado como universal y neutral, siendo que, en el mejor de los casos, se formula desde la imprevisión frente a la desigualdad inherente a los roles de género y, en el peor, se constituye como una manera de proteger el *statu quo*. Por eso es que, aunque el feminismo abreva del universalismo de la Ilustración, se trata de un movimiento “que, lejos de correr simplemente parejo con el iluminismo, se constituye en una crítica de él, o, para ser más precisas, como una crítica ilustrada de las contradicciones internas de la propia Ilustración” (Serret, 2002: 12). Lo que naturalmente debería hacer confluír a la experiencia



de la desigualdad de género con la experiencia de la desigualdad relacionada con la discapacidad es que tanto el predominio de los privilegios de los varones como la homogeneidad excluyente de un mundo que no fue pensado para incluir a las personas con discapacidad, son presentados como naturales y neutrales frente a la diferencia. Así, ni los estándares de éxito y privilegios inherentes a la condición de varón, pero tampoco los asociados a vivir sin discapacidad, deberían aparecer como las formas positivas y universales de –valga la expresión– *ser humano*.

De manera quizá más evidente que otros movimientos de liberación, las mujeres con discapacidad han empezado a poner en evidencia su condición de colectivo diverso: ellas poseen orientaciones sexuales, identidades de género, filiaciones étnicas, clases sociales, religiones o ideologías políticas que las vuelven no un bloque monolítico, sino un conjunto de personas diferentes unidas por la experiencia de la discapacidad y por la reivindicación común de tener el acceso a los mismos derechos que las mujeres sin discapacidad. Sin embargo, lo que podría convertir a las mujeres con discapacidad en un movimiento político –y de hecho ha materializado experiencias aisladas– es su reconocimiento de la discriminación que enfrentan de manera colectiva y a través de todas las diferencias que las separan, en razón de habitar espacios no pensados para las personas con discapacidad y –de forma simultánea– enfrentar estereotipos de género que condicionan negativamente su agencia política.⁸ Aunque pueden ser diferentes en muchos aspectos, ellas son objeto de un pa-

⁸ Aunque no se puede hablar de un movimiento político internacional de mujeres con discapacidad, lo que sí hay son experiencias concretas regionales que muestran una ruta de trabajo que podría constituir catálogos de buenas prácticas que insten a otras mujeres a ensayar diversas modalidades de participación política. Así, hay documentos que testimonian la construcción de dichas rutas en Nueva Zelanda (Price, 2011), Estados Unidos (International Foundation for Electoral Systems, 2006), Camboya (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010), Irlanda (The Forum of People with Disabilities, 2001) y Francia (Revillard, 2013).



trón de discriminación que es constante de manera global, tanto en los países pobres como en los ricos. El miedo, la ansiedad, la confrontación con la vulnerabilidad humana y la revelación de los propios prejuicios frente a la discapacidad se agravan cuando el cuerpo que la experimenta es también el de una mujer, lo que implica que ellas enfrentan dificultades agregadas al acceder a los espacios laboral, educativo, sanitario y de procuración de justicia que ya vienen funcionando de manera precaria para las personas con discapacidad en general. Si bien es cierto que el conjunto de las mujeres con discapacidad son afectadas de manera negativa por el estigma discriminatorio y la desigualdad en mayor medida al interior del colectivo de personas con discapacidad, los efectos de esta condición varían ampliamente dependiendo de la clase social de la mujer con discapacidad, el tipo de su discapacidad, el país en el que viven o la cultura a la que pertenecen, su edad, su orientación sexual e identidad de género –entre otros factores– de un modo distinto a cómo estas características convierten a los varones en objeto de discriminación.⁹

Entonces, ¿por qué tan tardíamente como en el texto de la Convención de Naciones Unidas sobre discapacidad es que se han encontrado de manera *oficial* las perspectivas del género y la discapacidad? Se podría aventurar que las mujeres con discapacidad han sido invisibles, incluso frente a otras mujeres, precisamente, porque se las ha relegado a un espacio todavía más oscuro en términos políticos que el *espacio privado* –por oposición al *espacio público*– y que es el *espacio doméstico*. Allí radicarían quienes no tienen visibilidad política –como las tra-

⁹ Éste es el sentido del análisis que hace el filósofo indio Amartya Sen (2001: 113-136), cuando se refiere al índice de mujeres faltantes por región, y al señalar que lo que ellas tienen en común –más allá de sus identidades particulares– es la experiencia de la dominación patriarcal que sitúa a la posición social menos aventajada en el caso de un varón superlativamente arriba en la escala del desarrollo humano respecto de la misma posición para el caso de una mujer.



bajadoras del hogar– y quienes se consideran como permanentes menores de edad –las hijas y las esposas dependientes del varón. Reducidas a su condición de cuerpos que se ocultan porque nos recuerdan a cada momento la vulnerabilidad humana, las mujeres con discapacidad han sido demoradas en constituirse como un movimiento autónomo, con capacidad de organización y respuesta políticas. Así,

[...] la lógica de intercambio horizontal entre individuos libres e iguales que se toma como supuesto para la legitimación del orden político racional tiene como condición de posibilidad la existencia de un espacio extrarracional regido justamente por la noción contraria, esto es, por el supuesto de la desigualdad natural, de la no equivalencia, de la jerarquía, que coloca, de entrada, a los varones, en tanto varones, como los amos naturales de las mujeres, los hijos y los sirvientes (Serret, 2002: 274-275).

La participación política de las mujeres con discapacidad: desde el género y desde el modelo social de la discapacidad

Hay que decirlo de manera clara: la de la discapacidad no es una causa políticamente popular o electoralmente redituable. Lo mismo podría decirse respecto de la causa de los derechos de las mujeres, con el agravante adicional de que en este caso existe una falsa percepción en el sentido de que la brecha de género ya está superada y que las protecciones que se demandan hoy en día para las mujeres no son otra cosa que privilegios encubiertos. No es solo que, con pocas excepciones, las plataformas electorales no contemplen los derechos de las personas con discapacidad, de las mujeres o de las mujeres con discapacidad, sino que cuan-



do lo hacen, se incluyen estos temas de manera estereotipada, alejada de la realidad y con el mismo enfoque médico o asistencial que un instrumento como la Convención de Naciones Unidas en la materia ha exigido superar. Ante este panorama ha surgido la inquietud por crear modelos de participación política de las mujeres con discapacidad descentrados de los partidos políticos, aunque respetuosos de los pesos, contrapesos e instituciones que definen a la democracia representativa. Esto llevaría a la creación de organizaciones civiles que buscan la representatividad y la autosustentabilidad, que trasladen los intereses de ellas a la arena pública y sean, a la vez, dirigidas por ellas. Así, la creación de estos grupos o de modelos de vinculación horizontal marcaría una nueva etapa en el movimiento por los derechos de las personas con discapacidad.

Debe reconocerse que una parte fundamental del ímpetu que han adquirido los movimientos políticos de mujeres con discapacidad en el mundo tiene que ver con la vigencia de la CDPD, que fija los estándares normativos para la realización del modelo social de la discapacidad y que convierte a la perspectiva de género en uno de sus principios rectores. Así, las mujeres han tenido una presencia cada vez mayor en los movimientos políticos a favor de la discapacidad, generalmente centrados –como otros movimientos– en los varones y sus intereses. No obstante, a partir de la consideración de las dificultades para la plasmación de los contenidos de la propia Convención en los ámbitos locales, podemos identificar tres grandes conjuntos de factores que han desempeñado un papel negativo en la participación política de las mujeres con discapacidad.

En primer lugar, existe un predominio de la visión masculina en los movimientos políticos de personas con discapacidad y en las representaciones teóricas y de cultura pública que se hacen del tema. Durante muchos años, los varones y los intereses mas-



culinos han dominado el movimiento de las personas con discapacidad. Como en otras esferas de la participación política, se observa a la racionalidad política como una racionalidad masculina, instrumental, con intereses concretos y con una dimensión de realidad mayor que los reclamos de las mujeres, tradicionalmente identificados con los deberes del cuidado de los otros y la maternidad, que deberían permanecer en la esfera privada, lejos de los intereses políticos. En este sentido, cuando “se ataca a una mujer en la política, sus enemigos, de forma más o menos abierta pero siempre contundente, utilizan en primer lugar su condición de *mujer*. La femineidad, en no pocas ocasiones, se trata como un defecto, un problema, una anormalidad” (Serret, 2002: 271). De manera desafortunada, las agendas de los movimientos de las personas con discapacidad no han sido la excepción a la regla que observa con escepticismo y suspicacia la capacidad de las mujeres para participar en política. Entonces, los temas y derechos de las mujeres han permanecido como un capítulo adicional, periférico y accesorio al gran problema de visibilizar a la discapacidad como una cuestión de racionalidad política y cálculo estratégico. Más allá de que el movimiento a favor de la discapacidad es una batalla por la inclusión, los varones con discapacidad que los han dirigido históricamente no están libres de asumir puntos de vista conservadores acerca de la supremacía masculina y el papel de ellas como habitantes naturales de la esfera doméstica. En consecuencia, los activistas varones no han observado los derechos de las mujeres con discapacidad como asuntos dignos de avanzar prioritariamente en la lucha por la inclusión. Aún más, en la lucha contra la imposición del modelo medicalista o asistencialista, hemos fallado en reconocer su impacto particular sobre las mujeres con discapacidad, quienes experimentan la infantilización a causa de la discapacidad y la instrumentalización a causa del género. Es esta imposición de la



voluntad de alguien más sobre la autonomía de las mujeres con discapacidad la que vuelve los cuerpos de ellas vulnerables frente a los distintos tipos de violencia, incluida la sexual, la reproductiva o la esterilización forzada. Lo anterior, adicionalmente expresa el prejuicio ancestral en el sentido de que los cuerpos de las mujeres están disponibles para dar cumplimiento a la voluntad de los varones en materia de sexualidad.

En segundo lugar, se encuentra la intersección de los prejuicios de clase y raciales para abordar, construir y empoderar las identidades de las mujeres con discapacidad. Quienes ocupan las posiciones de liderazgo en dichos movimientos tienden a ser varones de clase media, con educación universitaria y con trasfondos raciales o étnicos de los grupos socialmente dominantes, beneficiados de las ventajas políticas que estas posiciones sociales representan y –muchas veces– con poca conciencia de sus privilegios. Criticar estas posiciones implica visibilizar la discriminación múltiple o agravada que ocurre al interior del grupo de personas con discapacidad: aquí hay mujeres indígenas, mujeres indígenas migrantes, niñas indígenas migrantes potencialmente víctimas de la trata de personas, y así podría irse complejizando cada vez más la posición de vulnerabilidad. Así, el reconocimiento de la concurrencia de las diferentes formas de discriminación hace énfasis en el impacto diferenciado de la discapacidad sobre, por ejemplo, personas con diferentes trasfondos étnicos, edades, orientaciones sexuales e identidades de género, entre otros. El reto con los movimientos de personas con discapacidad –como con otros movimientos sociales– consiste en reconocer la pluralidad al interior de los mismos e integrar las agendas políticas de tal manera que también se refleje la diversidad de intereses de quienes los integran.

En tercer lugar, está el abandono de la política por parte de muchos ciudadanos y ciudadanas que definen una precaria



identidad común a partir del hecho de abdicar de los derechos de participación, en vista de que perciben a la política como un espacio donde convergen la corrupción y la lucha facciosa y descarnada por el poder. Esto tiene dos consecuencias adversas para la participación de los colectivos históricamente discriminados en las democracias representativas: por una parte, se relegan las razones de justicia frente a las demandas de protecciones y frenos frente a los poderes fácticos legales e ilegales, que hoy empobrecen el espacio y el sentido de lo público, y los colonizan con esquemas instrumentales de maximización de las utilidades; y, por la otra, se desincentivan los aprendizajes colectivos que permiten el desarrollo de las habilidades de negociación transparente y fundamentada en razones universalizables de justicia, que hacen posible la construcción de consensos plurales e inclusivos donde gradualmente se vayan visibilizando las nuevas demandas de inclusión y reconocimiento que resultan de poner en tensión crítica los estándares internacionales –como la Convención de Naciones Unidas en materia de discapacidad– y los contextos locales de desigualdad –como los que afectan a las mujeres con discapacidad. Así, lo que tenemos –usando la expresión de Rafael Rojas (2009)– son *repúblicas de aire* donde se vuelve una empresa de éxito improbable la construcción de auténticas democracias representativas donde el vínculo entre el ciudadano y el representante no esté roto o mediado por el interés faccioso.¹⁰

¹⁰ Para Rojas, existe un legado autoritario que ha condicionado el desencanto y el bajo rendimiento social de las democracias latinoamericanas contemporáneas: los proyectos republicanos posteriores a las luchas independentistas nacionales del siglo XIX fueron más un *decreto* que una empresa colectiva de crítica de la desigualdad social, como condición necesaria para la participación política universal en igualdad de condiciones. Así, siendo “más o menos reticentes a la estructuración de poderes emergentes o facultades extraordinarias, más o menos doctrinarias en su relación con el gobierno representativo, las primeras constituciones hispanoamericanas siguen siendo los mejores documentos donde leer aquel empeño de construir ‘repúblicas de aire’ sobre las sociedades estamentales y corporativas de los antiguos virreinos. Es



En este sentido, no basta con decretar que ninguna democracia está completa sin la inclusión plena de los colectivos históricamente discriminados, sino que es necesario incentivar y articular la cultura pública que, en el largo plazo, convierta en regla y no en excepción su participación plena. Ya sea en los congresos o en los Comités de derechos humanos de Naciones Unidas, se tiene que evaluar la medida en que las y los representantes de las mujeres con discapacidad están dando voz plena a sus problemáticas e identidades. El activismo a favor de la discapacidad ha tenido un punto toral en la adopción de la CDPD, que ha sido un procedimiento relativamente terso y producto del consenso si se le compara con otros instrumentos similares. La razón es que en todas las etapas de integración del documento estuvieron presentes representantes de la variedad de grupos al interior de la población de personas con discapacidad, y que el texto final resultara lo suficientemente incluyente para reflejar la diversidad de puntos de vista e intereses. Por eso es que la Convención puede ser descrita como *el foco de un consenso traslapado* entre las organizaciones civiles que, a nivel mundial, trabajan por los derechos de las personas con discapacidad. Después de la Convención, el reto ha sido mantener esta pluralidad de puntos de vista en el seguimiento y la evaluación de la manera en cómo los Estados partes la implementan a nivel doméstico. En este renglón, la perspectiva de género tiene un protagonismo permanente, lo que ha llevado –aunque todavía no en México– a que muchas mujeres activistas en diferentes países den el paso de la política informal a la participación en partidos políticos y en la com-

la realidad política de aquellos proyectos, verificada a espaldas de la utopía, la que informa el drama de la construcción de naciones modernas de este lado del Atlántico” (Rojas, 2009: 244). uplena discriminadostpaciexcepcivar y articular la cultura polpanoamericanas siguen siendo los mejores documentos donde canas uplena discriminadostpaciexcepcivar y articular la cultura polpanoamericanas siguen siendo los mejores documentos donde canas tica en igualdad



petencia por puestos de elección popular. Así, podemos señalar una ruta de empoderamiento y toma de conciencia política que, en el caso de ellas, va desde la experiencia de la injusticia hasta la toma del protagonismo político, pasando por la asociación con otras mujeres con discapacidad y la apropiación del contenido de la CDPD como una manera de articular procesos de inclusión y reconocimiento que sean plurales y no reproduzcan la discriminación que estructura a la sociedad.

Todos estos obstáculos estructurales a la participación política de las mujeres con discapacidad, considerados de manera conjunta, han generado una resistencia generalizada a visibilizarlas como actores políticos plenos. Los movimientos de mujeres y el feminismo académico –como ha señalado Martha Nussbaum¹¹– han ido incrementado gradualmente su sensibilidad para tratar a la discapacidad como un tema político, de autonomía y empoderamiento, más que como un asunto de asistencialismo o filantropía. Ellas habrían sido excluidas de la mayoría de los movimientos de mujeres, sea con intención o por omisión, y por eso es que existe una lucha permanente –desde la academia y las organizaciones civiles– por generar un espacio legítimo para sus temas e intereses. Este espacio académico y de inclusión social y política tendría que construirse a contracorriente de la tradicio-

¹¹ Para Nussbaum, las personas con discapacidad son ciudadanas y “cualquier sociedad decente debe hacerse cargo de sus necesidades de cuidado, educación, autorrespeto, agencia y afectividad”. No ocurre esto porque se las hace aparecer en el imaginario colectivo como carentes de racionalidad, improductivas y permanentes menores de edad; mientras que las modernas teorías del contrato social explican el orden civil como producto de un acuerdo racional para proteger la vida y la integridad de los ciudadanos, suponiendo que ellos obtienen un beneficio mutuo de la cooperación social y que éste será permanente. De acuerdo con Nussbaum, “las teorías del contrato social [...] imaginan a los agentes contratantes que diseñan la estructura básica de la sociedad como libres, iguales e independientes, y a los ciudadanos cuyos intereses ellos representan como integrantes completamente cooperadores en la sociedad a lo largo de toda su vida” (Nussbaum, 2007: 98).



nal infantilización de las identidades asociadas a la discapacidad y de lo que la propia Nussbaum ha denominado como el *narcisismo infantil* de los modelos contractualistas de racionalización de la vida pública, que sólo se centran en las capacidades y en la racionalidad estándar y/o promedio¹² de los contratantes como criterio para el disfrute de los derechos y las oportunidades que resultan de vivir bajo un Estado constitucional de derecho:

Quizá, la mayor idea de la tradición liberal clásica sea la de que cada individuo humano es profundamente valioso, extenso y profundo, capaz de tener una vida y una imaginación propias, de ser más que el mero continuador de una tradición o de un estilo familiar. Esta idea ha sido implementada de un modo inconstante e imperfecto en las sociedades liberales en la medida en que permiten que el narcisismo infantil ejerza el poder político, estigmatizando a quienes tienen debilidades que incomodan a los “normales”. Pero las sociedades liberales pueden inhibir al narcisismo infantil y crear “entornos facilitadores” en los que las personas con distintas discapacidades puedan vivir vidas de “interacción sutil” (Nussbaum: 2006, 364).

¹² Hoy resulta obsoleto –por discriminatorio– hablar de personas con *capacidades regulares* y *personas con discapacidad*, dado que, precisamente, el modelo social de la discapacidad es crítico respecto de la idea de que la funcionalidad de las personas –el conjunto de características y rasgos identitarios que las hacen *encajar* en un esquema de productividad en el que la justicia de las relaciones sociales puede supeditarse a su instrumentalidad– es lo que define su condición de ciudadanía. Es decir, que no es posible pensar que sólo las personas que *funcionan* de manera *regular* en el mundo son portadoras de derechos, en vista de que cumplen con sus obligaciones respecto de la productividad social. Por eso es que un instrumento como la CDPD se refiere simplemente a personas *con* y *sin* discapacidad. Así, se confirma la idea de que el lenguaje *devela* realidades sociales y políticas previamente invisibilizadas y que, al hacerlo, crea espacios diferenciados o apropiados para el ejercicio de los derechos. Hoy podemos ser críticos del desprecio o paternalismo presente en expresiones tales como *personas impedidas*, *minusválidas*, *disminuidas físicas*, *con capacidades especiales o diferentes*.



En este sentido, las teorías feministas siempre han destacado el papel del cuerpo como elemento central del análisis y la acción política, desde las tempranas incursiones políticas en contra de la medicalización de las mujeres hasta los desarrollos más recientes relativos a la manera en que sus cuerpos estructuran su espacio en la sociedad, la cultura y la política. Los desarrollos de las políticas de la identidad –no sólo en relación con las mujeres, sino también a propósito de las identidades raciales y sexualmente diversas– han servido para que nos percatemos de que el cuerpo no es un hecho *natural* sino una idea construida. Pero en tanto estas intuiciones no condujeron de manera espontánea al feminismo a incluir a la discapacidad dentro de sus análisis de la desigualdad, el argumento en el sentido de que la condición de mujer no es algo natural y dado sino una idea moldeada por fuerzas y poderes socioculturalmente localizados, sí ha sido retomado por las personas con discapacidad para criticar su limitada participación política desde un enfoque medicalista o asistencialista. En esta línea de argumentación, por ejemplo, Judith Butler ha hecho énfasis en lo problemático que ha resultado para el feminismo una conciencia no del todo crítica respecto de las diversas *corporalidades* –no una solo definida por la genitalidad– que encarnan las mujeres. Así, contra quienes “pretenden afirmar que la materialidad irreductible del cuerpo es una condición previa y necesaria para la práctica feminista”, resulta más redituable en términos democráticos considerar que “esa materialidad bien puede estar constituida a través de una exclusión y una degradación de lo femenino que, para el feminismo, es profundamente problemática” (Butler, 2010: 56). Si las mujeres con discapacidad pudieron establecer un diálogo creativo con el feminismo, como antes lo habían hecho las mujeres afrodescendientes o las sufragistas en distintos momentos de la historia, es porque se pudieron desarrollar miradas múltiples so-



bre la corporalidad y cómo éstas facilitan o dificultan el ejercicio de derechos.

Entonces, y en armonía con la idea en el sentido de que *lo personal es político*, es que se han venido integrando las experiencias de las mujeres con discapacidad, de tal manera que sus intereses se convirtieran en un punto de intersección entre la agenda del feminismo y la agenda de la discapacidad, rompiendo con la tendencia a segmentar los movimientos políticos que ocurría, por ejemplo, cuando se obligaba a las propias mujeres con discapacidad a definirse como de uno u otro *bando*. Aquí puede verse lo importante que fue el hecho de que la inclusión política de las mujeres con discapacidad no fuera dejada solamente a ellas, sino que las feministas en general y las mujeres sin discapacidad fueran capaces de generar una solidaridad capaz de volver verdaderamente plural el movimiento de la discapacidad, pero también el del feminismo. Organizarse y hacer campañas de expresión y protesta política llevó a las mujeres con discapacidad a encarar todas las dificultades que las mujeres sin discapacidad enfrentaron, con el agravante de que las manifestaciones y alzar la voz en el espacio público como factores de cambio político no resultan accesibles ni disponen de los apoyos y otras medidas –incluidas acciones afirmativas específicas para ellas– que posibiliten a las personas con discapacidad participar de estas actividades.

Conclusión

Día a día las mujeres con discapacidad luchan por preservar sus dinámicas familiares, el cuidado de sus hijos e hijas, por denunciar y sobrevivir a la violencia, al tiempo que desarrollan una carrera profesional y se mueven a través de un mundo lleno de barreras físicas, estructurales y metafóricas. Aún así, ellas se han



encontrado con sus pares para vincularse políticamente, compartir sus experiencias y socializar estrategias de visibilización. Ellas no sólo se han implicado en la creación de organizaciones civiles locales, sino que pelean porque exista una auténtica política de Estado en materia de inclusión de las personas con discapacidad, con perspectiva de género y que sea reflejo de los estándares internacionales en este rubro. Una participación política de este tipo, articulada desde lo local hasta lo internacional, a partir de medidas para la igualdad en el acceso a derechos y oportunidades, pero también de políticas de acción afirmativa, tendría que tener las siguientes características:

- Ser capaz de fomentar alianzas estratégicas con organizaciones de personas con discapacidad que visibilicen la diversidad al interior del grupo; que establezcan vínculos creativos con el gobierno para dar seguimiento y evaluación a las políticas públicas y acciones legislativas desde las instituciones que atienden la vulnerabilidad por género y los derechos de las personas con discapacidad; y que también mantengan contacto con las organizaciones civiles y los organismos de derechos humanos en el plano internacional.
- Ser capaz de priorizar temas y estrategias políticas, llevando a cabo un ejercicio de planeación racional que permita ir avanzando aquellos problemas particulares que afectan, en el caso de las mujeres con discapacidad, el ejercicio del resto de derechos. Por ejemplo, en México, una agenda política debería priorizar el combate de la violencia y la discriminación respecto del acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), porque estos redundan en el bienestar, el empoderamiento y la autonomía de las mujeres con discapacidad.
- Ser capaz de articular formas creativas de participación en el ámbito local, que permitan crear por y para ellas un es-



pacio político para la acción directa. En el nivel local, de manera frecuente, ellas se encuentran más aisladas, pues los estándares internacionales de inclusión podrían no haber permeado hasta dichos ámbitos; a este nivel local, también, la pobreza, la violencia y la discriminación pueden impactar de una manera más dramática y difícil de remontar. Por eso es que, para fortalecer la participación local, las mujeres con discapacidad pueden volver la vista hacia el respaldo internacional y hacer acopio de buenas prácticas de activismo y gestión civil de derechos.

- Ser capaz de centrarse en los problemas estructurales y articular las demandas de inclusión y reconocimiento en el lenguaje de los derechos humanos, de tal forma que cada vez se perciba más que el cruce de las perspectivas de género y discapacidad resignifica y amplía la idea de justicia con la que mediamos las relaciones entre las personas con discapacidad, sin discapacidad y el Estado. En este sentido, una enseñanza política del feminismo es la capacidad de las organizaciones y liderazgos para poner, por un momento, sus diferencias entre paréntesis, con el propósito de que las mujeres puedan unirse en torno a temas coyunturales, como la despenalización del aborto o el combate de la violencia de género. Como mujeres con discapacidad y como personas solidarias con sus demandas políticas, tendríamos que ser capaces de realizar un movimiento similar para la construcción, si no de una identidad común, sí de acuerdos mínimos que permitan aglutinar una diversidad importante de voluntades particulares. A partir de estos mínimos consensos se podría construir la participación política de las mujeres con discapacidad en frentes diferenciados.
- Ser capaz de articular un movimiento político global. En este sentido, un estímulo superlativo para el movimiento



de las mujeres con discapacidad fue el establecimiento de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, en 1995, como el producto de una priorización de las necesidades y problemas de las mujeres a nivel mundial. El consenso de Beijing y sus claves de análisis del fenómeno de la desigualdad de género permitieron que muchas mujeres con discapacidad se sintieran interpeladas y empezaran a organizarse para participar políticamente.¹³

- Ser capaz de vincularse y movilizar personas a través de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Una de las maneras exitosas en que las mujeres con discapacidad están haciendo sinergias políticas es a través de internet. Aunque persiste la brecha digital en muchas de las comunidades donde ellas viven, cada vez más resulta más disponible el internet y, también, están disponibles más recursos para volver las computadoras accesibles a las personas con distintos tipos de discapacidad. Todo esto ha posibilitado el surgimiento de nuevas redes de vinculación entre mujeres con discapacidad con intereses de participación política. Aunque no puede generalizarse, el día de hoy las mujeres con discapacidad están descubriendo que internet puede ser una herramienta política que permite la vinculación entre personas, la intervención coordinada en el espacio público y la construcción de comunidades para el debate y el *lobbying* políticos. Ahora, ya es posible localizar –a través de los motores de búsqueda como Google– organizaciones políticas de mujeres con discapacidad que no cuentan con

¹³ Una oportunidad para ello sería la implementación gradual de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas durante 2015, según la cual la perspectiva de género debe ser sistemáticamente transversalizada para asegurar la igualdad y el empoderamiento de todas las mujeres, incluidas aquellas con discapacidad, así como su efectiva participación en la vida política, económica y pública (meta 5.5).



un lugar físico para la reunión de sus integrantes y que se basan sólo en la interacción virtual. No obstante, existen obstáculos inevitables que se interponen a la comunicación *on line*: las diferencias locales y globales en la terminología y la ponderación de los temas prioritarios en una agenda política; el silenciamiento y el aislamiento de aquellos integrantes de la red que no son hablantes de la lengua inglesa, que se ha convertido en el medio universal de las telecomunicaciones también en el campo del activismo a favor de los derechos humanos; el riesgo de que un número reducido de personas que han trabajado políticamente de tiempo atrás, se conviertan en caudillos de las causas *virtuales* a favor de los derechos de las mujeres con discapacidad, entre otros. Muchas de estas son cuestiones que cualquier proceso de vinculación virtual con fines políticos tiene que enfrentar, pero en el contexto de las y los usuarios del internet que viven con alguna discapacidad, toda una serie de nuevas normas sociales y prácticas tienen que ser desarrolladas para que la conversación política a través de los medios electrónicos sea equitativa, plural e incluyente, y que no se reproduzcan en el mundo *virtual* las inequidades del mundo *real*.

Bibliografía

- BENHABIB, S. (2011). *Dignity in Adversity. Human Rights in Turbulent Times*. Cambridge, Polity Press.
- BUTLER, J. (2010). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"*. Buenos Aires, Paidós.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*. Washington, CIDH.



- FRANCO RODRÍGUEZ, M. J. (2011). *Los derechos humanos de las mujeres en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- FRASER, N. (1997). *Justice Interruptus: Critical Reflections on the 'Postsocialist' Condition*, Nueva York y Londres, Routledge.
- FROHMADER, C, L. DOWSE y A. DIDI (2015). *Preventing Violence against Women and Girls with Disabilities: Integrating A Human Rights Perspective*. Australia, Women With Disabilities Australia.
- HABERMAS, J. (2000). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*. Madrid, Trotta.
- INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (2006). *Equal Access. How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes*. Washington, National Democratic Institute.
- MOYN, S. (2010). *The Last Utopia. Human Rights in History*. Cambridge y Londres, The Belknap Press of Harvard University Press.
- NUSSBAUM, M. C. (2006). *El ocultamiento de lo humano. Repugnancia, vergüenza y ley*. Buenos Aires, Katz.
- (2007). *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*. Nueva York, Harvard University Press.
- PALACIOS, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad/ Ediciones Cinca.
- PARKER HARRIS, S. (coord.) (2013). *Civic Engagement and Disability: Using Advocacy and Technology to Advance the Political*



- Participation of People with Disabilities*, Chicago, University of Illinois at Chicago.
- PRICE, J. (2011). *The Seed of a Movement. Disabled Women and their Struggle to Organize*, Toronto, Association for Women's Rights in Development.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010). *Political Participation of Women with Disabilities in Cambodia*. Camboya, PNUD.
- RAWLS, J. (2015). *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*. Madrid, Tecnos.
- REVILLARD, A. (2013). "Rights Advocacy through Participation in Policy Implementation: The Case of the French Disability Rights Movement". *Law and Society Review*, vol. 2.
- RINCÓN GALLARDO, G. (2008). *Entre el pasado definitivo y el futuro posible. Ejercicios de reflexión política en clave democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- RODRÍGUEZ, J. (2008). *Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, 2008.
- (2010). *El igualitarismo liberal de John Rawls. Estudio de la Teoría de la justicia*. México, Miguel Ángel Porrúa editor/ UAM-Iztapalapa.
- ROJAS, R. (2009). *Las repúblicas de aire. Utopía y desencanto en la revolución hispanoamericana*. México, Taurus.
- SEN, A. (2001). *Desarrollo y libertad*. México, Planeta.
- SERRET, E. (2002). *Identidad femenina y proyecto ético*. México, Miguel Ángel Porrúa editor/ Programa Universitario de Estudios de Género/ UAM-Azcapotzalco.
- (2008). *¿Qué es y para qué es la perspectiva de género?* México, Instituto de la Mujer Oaxaqueña.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2014). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que*



involucren derechos de personas con discapacidad, México, SCJN.

THE FORUM OF PEOPLE WITH DISABILITIES (2001). *Advocay: A Right Issue. A Reflection Document*, Dublín, The Forum of People with Disabilities.





No discriminación y Personas con la condición de Espectro Autista. Doctrina constitucional de la Suprema Corte¹

Víctor Collí Ek

Universidad Autónoma de Campeche

Nuevo Marco Mexicano de Defensa de Derechos Humanos

En México se está consolidando un nuevo paradigma para la defensa de los derechos humanos –DH–. A la cabeza la reforma constitucional en Derechos Humanos de 10 de junio de 2011 –RDH–, con profundos y esenciales desenvolvimientos entre tal año y 2014.

Muchos son los elementos que la RDH ha traído para garantizar su implementación actualización plena de sus potencialidades.

¹ El presente estudio es un producto del proyecto de investigación “La vigencia de la Constitución en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional”, 154998, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT-SEP) a través del Fondo de Ciencia Básica, del que el autor es líder. Agradezco los comentarios de mis compañeros del Cuerpo Académico: “Derechos Humanos y Problemas Constitucionales” radicado en la Universidad Autónoma de Campeche.



Dos de los elementos más significativos, sacudirían los cimientos de décadas de tradición en México.

Primero, la introducción de los términos “De los Derechos Humanos y sus garantías”, abrió² la ventana para una relación más directa de los Derechos de las personas de fuente exclusivamente constitucional y los DH señalados en cualquier TI³ del que México fuere parte. Esto último fue reflexionado y resultó en una ventaja de la RDH, al no restringirse sólo a aquellos tratados especiales de DH, como originalmente se proponía⁴.

Segundo, se estableció como regla de interpretación, el principio Pro Persona, que significa la aplicación prioritaria del DH mejor protegido. En México sucedía lo contrario, la protección aunque fuere menor, siempre era en la aplicación estricta del texto constitucional.

Es por eso que junto al principio Pro Persona, en el párrafo segundo del citado artículo 1⁵, se establecía que todas las normas

² Ricardo Labardini, “Proteo en México. Un nuevo paradigma: Derechos Humanos y Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 133, México, 2012, p. 352. Consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/133/el/el11.pdf>

³ Héctor Fix-Zamudio, “Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Manuel González Oropeza (comps.) *El juicio de Amparo. A 160 años de la primera sentencia. Tomo 1*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2011, p. 426. Consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3065/18.pdf>

⁴ CFR. Víctor Martínez Bullé Goyri, “Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* No. 130, México, 2011, p. 411. Consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/130/el/el12.pdf>

⁵ El nuevo texto constitucional indica: “Artículo 1o. 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. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en



deberán encontrarse conforme con la CPEUM y los TI, esto hacía un estándar de protección mucho más amplio.

Es importante indicar que la gran potencialidad de la RDH en México ha visto su actualización a través de diversos actores, como pueden ser el Constituyente Permanente –que generó la RDH–; la Suprema Corte –como el tribunal constitucional de México–; los jueces en general, federales y estatales; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, etc.

Sin embargo ha sido la Corte mexicana quien ha tenido un papel protagónico en el desenvolvimiento de esta reforma⁶, razón importante para analizar los asuntos donde el máximo tribunal mexicano va estableciendo doctrina constitucional sobre la defensa de los DH. En este nuevo marco mexicano de Derechos Humanos es que debemos empezar a ver los asuntos que se van generando en el Tribunal Constitucional de nuestro país, como el que ahora nos ocupa.

Espectro autista. Doctrina constitucional

El presente análisis tiene como protagonista la Acción de Inconstitucionalidad⁷ presentada por el Presidente de la Comisión

todo tiempo a las personas la protección más amplia. 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 progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

⁶ He tenido oportunidad de referirme a este desenvolvimiento en, COLLÍ EK, Víctor, “De la Supremacía literal de la constitución a la material en el nuevo paradigma jurisprudencial de defensa de derechos humanos en México”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2015, Konrad Adenauer Stiftung, Alemania, pp. 151-174. Consultable en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_43166-1522-4-30.pdf?151109172731

⁷ Acción de Inconstitucionalidad 33/2015. Sesionada los días 28 de enero, 15, 16 y 18 de febrero. Ponente Min. Alberto Pérez Dayán. Todas las sesiones del Pleno de



Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 3, fracciones III y IX, 6, fracción VII, 10, fracciones VI y XIX, 16, fracciones IV y VI, así como 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista.

Dos elementos son trascendentes en el asunto conocido por la Corte, que afectan el principio de no discriminación y el derecho a la consulta en el caso de personas con espectro autista.

En primer lugar lo relativo a la discusión sobre el derecho a la consulta y su satisfacción en la legislación en estudio. Donde se abordaría el tema de qué tan trascendente resulta este derecho para ocupar un lugar importante dentro del pronunciamiento de la Corte. En segundo lugar, lo relativo a las posibilidades de discriminación en los diversos conceptos de estudio.

PRIMERO. Sobre lo primero, la intervención del Ministro Cossío en la sesión del 28 de enero, generaría una discusión importante en cuanto al derecho a la consulta a las personas con discapacidad, por medio de las asociaciones que las representan, como revisión preliminar para verificar la emergencia de nuevas normas jurídicas sobre estos temas⁸.

Dos temas básicos se discutieron sobre ello, relacionados íntimamente con la relación que tiene el marco constitucional mexicano y la trascendencia de los derechos humanos en él.

la Corte, pueden ser consultadas en: https://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx

⁸ De acuerdo con la convención internacional específica. Artículo 4.3 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. “Artículo 4. Obligaciones Generales. 3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”.



Primeramente, la cuestión procedimental, sustentada en la idea de que la petición original, en el asunto en estudio, no incluía revisar este aspecto de la falta de consulta y la impronta que daría a la ley su falta. Básicamente si debía proceder la llamada suplencia de la deficiencia de la queja y si la afectación debía traducirse en la invalidez de toda la ley o sólo de los artículos solicitados.

Segundo, de no haberse dado la consulta, ¿cuáles serían los efectos? Las posibilidades, la invalidación de los artículos impugnados o la invalidación de la norma en su conjunto.

Para verificar el cumplimiento de este primero aspecto debía entonces verificarse el proceso legislativo, pero preliminarmente definir cómo esta consulta debía realizarse, ya que el convenio respectivo ni el marco jurídico constitucional mexicano, como tampoco el Comité de Naciones Unidas para las personas con discapacidad, daban una forma definida de la misma o el momento en que debía realizarse⁹.

Toda esta discusión se daría durante las sesiones del 28 de enero 15 y 16 de febrero, pero, después de verificar el proceso legislativo, se concluiría que efectivamente se hizo consulta a diversas asociaciones civiles para el diseño de la norma jurídica en estudio, y para lograr consenso se decidiría colocar esta argumentación como antecedentes.

Expresaría el Ministro Ponente para sustentar lo anterior:

Con base a lo anterior, se llega a la conclusión de que en el caso de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, se colmó con el referido artículo convencional, en virtud de que en el proceso legislativo existió una implicación significativa de diversas organizaciones –más de un centenar– representativas de las personas que cuentan con la condición del espectro autista, misma que, –incluso– una vez

⁹ Min. Pardo Rebolledo, 28 de enero, p. 24.



analizado el dictamen presentado y aprobado por la Cámara de Diputados, expresamente se pronunciaron por la aprobación y promulgación de la referida ley al considerar que es conducente para cumplimentar los derechos humanos de las personas que lo padecen y que constituye un paso significativo e importante para armonizar el marco legislativo y racionalizar el esfuerzo de las distintas dependencias y órdenes de gobierno en materia de la condición autista; consideración que, además, se refuerza con lo establecido en el precepto 4.4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que en la interpretación y aplicación de la propia Convención no deben restringirse o afectarse los derechos de las 7 personas con discapacidad, como lo son los reconocidos y tutelados precisamente en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista y que, como fue reconocido por las propias organizaciones que los representan, incluso por el propio accionante, –Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos– constituye un paso relevante para cumplimentar los derechos fundamentales de las personas con la referida condición, así como para establecer las directrices de actuación y coordinación de las autoridades respectivas.¹⁰

Sin embargo, la posición del ministro Cossío es importante tenerla en cuenta, como él mismo indica, se trata no de una disposición accesoria, sino un derecho sustantivo, el de la consulta, por lo cual debería ser tratado en el estudio como una cuestión principal.

Indicaría el Ministro Cossío posteriormente a la votación:

no puedo entender que se omita de un estudio un análisis en el cual se le da contenido a un precepto de la Convención que –precisamente– ordena la consulta para satisfacer los derechos hu-

¹⁰ Sesión del 15 de febrero, p. 6



manos de las personas, con independencia de las bondades que pueda tener la ley.¹¹

Con ello esta fase preliminar de la norma se vería despejada, para pasar al estudio de fondo¹².

SEGUNDO. En cuanto al fondo en el presente asunto se estaba analizando la legislación nacional sobre la atención y protección de personas con la condición del espectro autista.

El estudio constaría de tres partes correspondientes a tres supuestos de violación de derechos a la no discriminación.

1. Implicaciones de los certificados de habilitación¹³, como documento médico donde confirman que están aptas para desempeñar actividades laborales.

Se estudiaba si estos certificados constituyen una forma de discriminación contra las personas que cuentan con la citada condición y si imponen una limitación injustificada al derecho humano de un trabajo digno y socialmente útil, así como la libertad de profesión y oficio.

¹¹ Sesión del 16 de febrero, p. 7

¹² Esta parte sería aprobada con una mayoría de seis votos, por incluir el estudio de la consulta como un antecedente del caso en estudio, sesión del 16 de febrero, p. 9.

¹³ Artículos 3, fracción III: “Certificado de habilitación: Documento expedido por autoridad médica especializada, reconocida por esta Ley, donde conste que las personas con la condición del espectro autista se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales, productivas u otras que a sus intereses legítimos convengan”. 10, fracción VI: “Disponer de su ficha personal en lo que concierne al área médica, psicológica, psiquiátrica y educativa, al igual que de los certificados de habilitación de su condición, al momento en que les sean requeridos por autoridad competente”; 16, fracción VI: “Expedir de manera directa o a través de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, los certificados de habilitación y los diagnósticos a las personas con la condición del espectro autista que lo soliciten”; y, 17, fracción VIII: “Denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con certificados de habilitación expedidos por la autoridad responsable señalada en esta Ley, que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva”.



Se resolvería que ellos deben ser considerados una medida legislativa discriminatoria, ya que ni en la exposición de motivos de la ley, al igual que ni en los informes presentados por las autoridades demandadas se podrían extraer razones para solicitar estos certificados, a diferencia de las personas que cuenten con alguna otra discapacidad donde no hay este requisito. Máxime que se convierta este documento médico en una condición para aceptarles negarles su contratación por razones de su condición del espectro autista¹⁴.

2. La posible existencia de un modelo de “sustitución en la toma de decisiones”, llevando a un detrimento del reconocimiento, goce o ejercicio del derecho a la personalidad y capacidad jurídica de las personas con la condición del espectro autista¹⁵.

La ley en estudio aceptaba hipótesis ligadas a que las personas con la condición del espectro autista tienen capacidad para elegir, por sí mismos, los medios para su desarrollo personal, pero igualmente aceptaba condiciones como: “o, en su caso, a través de sus familiares en orden ascendente o tutores”. De igual manera, se les reconocía el derecho de tomar decisiones por sí, pero también el caso de: “o a través de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos”.

Estas hipótesis de aceptación de una voluntad extraña, diría la Corte, de ninguna manera debía ser interpretado en el sentido de que las personas que ejercen la tutela sobre la persona con la condición del espectro autista, puedan sustituir sus decisiones, más bien debía entenderse que la persona con espectro autista,

¹⁴ Ocho votos a favor de la propuesta del proyecto, sesión del 18 de febrero de 2016, p. 13.

¹⁵ Artículos 6, fracción VII: “Libertad: Capacidad de las personas con la condición del espectro autista para elegir los medios para su desarrollo personal o, en su caso, a través de sus familiares en orden ascendente o tutores”; y, 10, fracción XIX: “Tomar decisiones por sí o a través de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos”.



goza de su derecho intocable de manifestar su voluntad, la cual debe ser respetada y acatada, aunque no se estimare adecuada, al tenor de los estándares sociales. La persona con la condición del espectro autista puede ser auxiliada, pero al final es ella misma quien toma las decisiones.¹⁶

3. Se abordó la hipótesis del interrupción de tratamiento médico dentro de la habilitación terapéutica¹⁷. La Corte definiría la habilitación terapéutica como “un proceso de duración limitada”, que en todo momento, debía ser entendida en el logro de su objetivo fáctico y jurídico, esto es, la integración social y productiva de las personas con la condición del espectro autista, esto llevaba a que no podría concebirse la interrupción del tratamiento médico –incluida la hospitalización– hasta lograr dichos objetivos, so pena de considerarse una restricción injustificada al derecho a la salud¹⁸.

Conclusiones

Primera. En México hay un tránsito importante en el tema de Derechos Humanos, donde la Corte mexicana está teniendo un

¹⁶ Mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto, sesión del 18 de febrero de 2016, p. 29.

¹⁷ Artículos 3, fracción IX: “Habilitación terapéutica: Proceso de duración limitada y con un objetivo definido de orden médico, psicológico, social, educativo y técnico, entre otros, a efecto de mejorar la condición física y mental de las personas para lograr su más acelerada integración social y productiva”; y, 16, fracción IV: “Atender a la población con la condición del espectro autista a través, según corresponda, de consultas externas, estudios clínicos y de gabinete, diagnósticos tempranos, terapias de habilitación, orientación nutricional, y otros servicios que a juicio de los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud sean necesarios. Se exceptúa el servicio de hospitalización”.

¹⁸ Mayoría de diez votos a favor de la propuesta, sesión del 18 de febrero de 2016, p. 31.



papel protagónico, definiendo no sólo qué autoridades pueden defender derechos, sino igualmente estableciendo parámetros para su defensa, a través de la instauración de doctrina constitucional. Esto hace trascendente la existencia de estudios que analizan dicha doctrina.

Segunda. El tema de estudio, específico se dio sobre la emergencia de la Ley General para la atención y protección de personas con la condición de Espectro Autista.

Tercera. El primer ángulo de estudio de la Corte fue sobre definir la naturaleza de la consulta a las personas con la condición de Espectro Autista, cuando se trata de la emergencia de una nueva ley y su impacto en los aspectos procesales, como la suplencia de la deficiencia de la queja, al igual que la forma de la consulta misma. Al final la Corte definiría que en términos generales que la consulta se dio y la norma en este sentido se había conformado adecuadamente.

Cuarta. En el segundo ángulo de estudio se dieron tres conceptos. Certificados de habilitación, capacidad de decisión de manera autónoma e interrupción de tratamiento. En los tres conceptos se definió la norma como efectivamente discriminatoria.



Discriminación cosmética. Análisis normativo de la cirugía facial para personas con Síndrome de Down

Ángel Octavio Álvarez Solís
Universidad Iberoamericana

Originalmente, los estudios acerca de la cirugía cosmética estuvieron divididos en dos campos de estudio: el campo médico y el campo cultural. Dentro del campo médico, la cirugía cosmética es reflexionada como un problema estrictamente técnico que, en ocasiones, puede derivar en problemas de salud pública o con problemas relacionados con trastornos psicológicos motivados por una importancia excesiva en la imagen individual. En contraste, desde el campo cultural, la cirugía cosmética ha estado vinculada con los estudios de género y con las investigaciones acerca de la discriminación de grupos históricamente vulnerados. El problema con este acercamiento es que, por lo menos en México, existe un prejuicio que impide asumir el problema en su complejidad: la cirugía cosmética entendida como un reducto frívolo de las sociedades de consumo altamente desarrolladas. El objetivo de este ensayo es introducir una discusión y plantear el problema de la relación entre discriminación y cirugía cosmética. La simple inclusión en un razonamiento de palabras como *cirugía cosmética* y *síndrome de Down* generara un malestar, una sospecha, una incomodidad que merece ser explicada



a partir de las dos variables involucradas. Por tal motivo, cabe preguntarse si la cirugía cosmética es un instrumento que limita o reproduce prácticas discriminatorias. Para evitar una falsa dicotomía, quizá sea conveniente acotar más la pregunta: ¿es justificable moral y políticamente la instrumentación de cirugía facial en casos de personas con Down? La respuesta no puede ser automática, aunque anticipo una respuesta elíptica: la cirugía facial de personas con Down puede ser un recurso legítimo para reducir los procesos de discriminación basado en la apariencia física. Sin embargo, mi interés reside más en plantear la pregunta que en proponer una solución definitiva, pues este debate en el fondo tiene una doble vertiente. Por un lado, el debate moral entre el bienestar individual y la reproducción de estereotipos socialmente dañinos. Por el otro, el viejo tema político acerca de la legitimidad del paternalismo como garante de decisiones subrogadas. La hipótesis que sostengo es que probablemente estemos frente a un caso de paternalismo blando o paternalismo asimétrico. Este tipo de paternalismo sostiene que el Estado puede ayudar, pero no imponer, la toma de decisiones en individuos con una voluntad viciada o con autonomía restringida. En tal caso, antes de ofrecer una respuesta, es necesario bosquejar una cartografía del problema y, de manera breve, las condiciones intelectuales acerca del cuerpo como una entidad normativa.

El giro corporal de las humanidades

Para la tradición filosófica, el cuerpo no ha gozado del suficiente interés teórico. Comparado con el estudio de la mente, el alma o el espíritu humano, el cuerpo ha sido relegado a un objeto teórico de segundo orden o a un simple corolario de una facultad superior. Las razones de la poca valoración del cuerpo son varias y



opacas, pero es inevitable pensar que, detrás de la imaginación filosófica occidental, habitan algunos artificios filosóficos que ocultan la contundencia del cuerpo: el platonismo que denigra subrepticamente el mundo sensible, el agustinismo que invoca al cuerpo como el lugar del pecado, o el cartesianismo que provoca una configuración dualista en la que la mente y el cuerpo aparecen como dos figuras antitéticas. Sin embargo, existen algunas excepciones al imaginario anti-corporal occidental y, en esta genealogía de reivindicación del cuerpo –genealogía que de Spinoza puede remontarse a la filosofía árabe medieval o incluso a la estructura orgánica de los cínicos antiguos-, el cuerpo aparece como el principal instrumento y medio de reflexión filosófica.

Históricamente, especialmente a partir de la década del sesenta, la reflexión acerca del cuerpo es un lugar común. El cuerpo dejó de ser aquella entidad metafísica sólo interesante para explicar los epifenómenos de la mente humana y comenzó a adquirir una dimensión autónoma, el cual no sería exagerado nombrar como el giro corporal de las humanidades. En este, quizá excesivo giro corporal, el cuerpo comenzó a ser objeto de estudio académico y poco a poco el tabú que les subyace, tanto filosófica como moralmente, comenzó a desvanecerse. Lo relevante es que el giro corporal coincidió con el impacto filosófico de la década del sesenta apenas ponderable por la historiografía filosófica: la revolución sexual, el feminismo de la segunda ola, el body-art y el performance, la crítica deportiva y la terapia corporal. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el estudio social del cuerpo supuso una revolución filosófica de baja intensidad, pero no por eso con menor impacto historiográfico. El cuerpo se volvió concepto¹. El cuerpo adquirió un estatus académico. El cuerpo se convirtió en un campo de batalla tanto para la praxis

¹ Véase Jean-Luc Nancy, *Corpus*, Madrid: Arena libro, 2003



política como para la teoría filosófica. Por esta razón, el cuerpo como rubro filosófico posee, por lo menos, tres dimensiones:

- (a) El cuerpo como ente metafísico.
- (b) El cuerpo como formación simbólica.
- (c) El cuerpo como aparato político

Estas tres dimensiones teóricas del cuerpo prueban que la sociedad contemporánea es, ineluctablemente, una sociedad abiertamente corporeizada. La condición contemporánea es así una afirmación de la condición corporal de los tiempos presentes. No obstante, la condición corporal ha estado presente en la reflexión filosófica a pesar del olvido con el que se ha pretendido desactivar tal reflexión. El cuerpo es entendido filosóficamente como un productor de sentido y el sentido como la condición de producción de lo social. Este punto no es nuevo, pues ya la vieja fenomenología advertía la relación causal que existe entre sentido y orientación vital o la hermenéutica romántica reconocía que lo propio de la interpretación radicaba en la captación del sentido –literal, metafórico, alegórico o analógico– de un texto. El cuerpo de un texto o el corpus de una obra.

No obstante, durante el siglo XX, la fenomenología estuvo interesada en explicar el cuerpo como el medio para obtener la experiencia del mundo. Edmund Husserl y Merleau Ponty comparten esta visión instrumental del cuerpo a pesar de que para cada uno la apertura del mundo obtenida por medio de la corporalidad posee una configuración filosófica diferente. Para Husserl², el cuerpo es un medio productor de sentido; en cambio, para Merleau Ponty³, el cuerpo es el principal modo de experiencia en el mundo. Sin embargo, lo relevante es que la feno-

² Véase Edmund Husserl, *Meditaciones cartesianas*, Madrid: Tecnos, 1985

³ Véase Maurice Merleau-Ponty, *Fenomenología de la percepción*, Barcelona: Península, 1994



menología, incluso la más cercana al problema del cuerpo, no es suficiente para abandonar la visión instrumentalista del cuerpo. La sociología del cuerpo y la antropología de la carne son dos disciplinas que han intentado escapar a la dimensión “mediológica” y “dualista” del cuerpo para poder ubicarla como parte fundante de la unidad de la vida social. Para ambas disciplinas, existe un proceso de socialización de la experiencia corporal, ya que el cuerpo es más que un instrumento: el cuerpo genera simultáneamente singularización del individuo y adaptación social. El cuerpo no es un ente pasivo y depende del estilo propio de cada individuo. Por consiguiente, el cuerpo, aunque es un lugar de análisis sociológico –de análisis de clase, de género y de etnia– es ante todo un lugar: el lugar donde acontece un vestido, una apariencia. Por tautológico que parezca el cuerpo, rara vez, aparece solo, desnudo, sin imagen. El cuerpo es, casi siempre, un cuerpo vestido. Esto implica que no hay cuerpo sin fenotipo (nación), sin etnia (comunidad) y sin vestimenta (identidad) debido a que la desnudez, en un sentido metafísico, resulta imposible.⁴

Por lo anterior cabe preguntarse ¿un cuerpo sin ropa es un cuerpo desnudo o la piel cumple la función de la vestimenta natural? ¿Por qué para el cristianismo no existe una teología del desnudo sino una teología del vestido? Al respecto Giorgio Agamben respondió: bíblicamente antes de la caída, Adán y Eva aun sin estar cubiertos por vestido humano, no estaban desnudos⁵. Los padres de la humanidad aparecieron cubiertos por un vestido de gracia y Dios les dispuso túnicas de piel para advertir su vergüenza. El vestido es teológicamente una metáfora de la mirada divina y, a la vez, una explicitación literal de que la piel opera como una metáfora. En contraste, la medicina contempo-

⁴ Véase Judith Butler, *Cuerpos que importan: sobre los límites materiales y discursivos del sexo*, Buenos Aires: Paidós, 2015

⁵ Véase Giorgio Agamben, *Desnudez*, Barcelona: Anagrama, 2011



ránea señala que la piel es un órgano, el mayor órgano del cuerpo humano o animal, que aísla y comunica del entorno. Por lo tanto, medicamente, la desnudez es imposible en tanto que la piel es expuesta como epidermis y, por consiguiente, la apariencia física es el principal dato de la conciencia.

En consecuencia, la distinción entre cuerpo, carne y cuerpo vestido resulta fundamental para comprender porque un cuerpo sin ropa no equivale a un cuerpo desnudo: la apariencia física no es una preocupación frívola de las sociedades de consumo, sino el medio en el que la normatividad social y cultural ingresa en el orden simbólico. El cuerpo desnudo es, entonces, más una metáfora que apela a la fragilidad de la condición humana que un dato sensorial o una constatación empírica, pues no hay que olvidar que la palabra desnudo deriva del *nudus*, literalmente *sin ropa*.

El problema con esta versión filosófica del cuerpo es la metafísica de la identidad que le subyace, ya que la apariencia física adquiere una dimensión normativa de primer orden. Por eso, la distinción entre cuerpo y apariencia física resulta crucial. Por un lado, el cuerpo es un ente problemático, oscuro, irreflexivo, con una fuerte carga metafísica. Por otro lado, la apariencia física remite a una descarga semiótica, la cual supone precariedad, vulnerabilidad, reificación, animalidad, poca desnudez. Finalmente, el cuerpo vestido (metáfora de la cirugía cosmética) indica una operación reflexiva mayor: denota superficie porque sólo está interesado en la apariencia, en la experiencia, en la intersubjetividad. El cuerpo vestido es siempre un efecto retórico porque todos los individuos, siempre, se visten o desvisten para otros, razón por la cual los criterios de corrección política ocultan la mirada “pornográfica” de lo social que asume la apariencia física como un medio de clasificación de los cuerpos reales y una taxonomía de los cuerpos deseables. El cuerpo así entendido es,



nuevamente, un medio de producción y culminación de prejuicios, estereotipos, estigmas y mancillaciones.

La cirugía cosmética en tiempos postidentitarios

El lugar común indica que la cirugía cosmética es principalmente un problema femenino. El argumento que lo sustenta intenta probar que la cirugía con fines estéticos reproduce el estereotipo que intenta normar el cuerpo femenino a partir de un criterio estrictamente patriarcal. Sin embargo, las investigaciones recientes con perspectiva de género demuestran que tal afirmación, además de ser falsa empíricamente, reproduce un estereotipo de género insostenible. La cirugía cosmética no es exclusivamente un problema de interés para los mujeres. Es más, los datos empíricos más recientes prueban que la tendencia es que cada vez más hombres están interesados o practican procesos de modificación corporal mediante cirugía cosmética. De tal manera que la cirugía cosmética dejó de ser un tópico exclusivo del análisis heteronormativo para así abrir un campo de posibilidades de cambio corporal no previsto: la reconfiguración de la imagen externa, la modificación del sexo de las personas y la eliminación de marcas físicas con potencial discriminatorio.

Sociológicamente, la apertura de la cirugía cosmética hacia fines inicialmente no previstos implicó la instalación de tres horizontes críticos necesarios para el análisis normativo. Primero, la discusión acerca de la *agencia* de los individuos que toman decisiones respecto de la modificación de su cuerpo por medio de intervenciones quirúrgicas. Esto significa que la autonomía de la persona es un argumento relevante en la discusión de la cirugía cosmética porque a mayor control de las decisiones acerca del cuerpo propio, mayor serán los grados de autonomía del agente.



Segundo, la sofisticación de los procedimientos quirúrgicos supuso la ampliación de los fines estéticos junto con la reducción del riesgo médico implícito: desde el estiramiento facial hasta el cambio de sexo, las intervenciones quirúrgicas oficiales son prioritariamente exitosas. Como es de esperarse, tales procedimientos pueden devenir en serios problemas de salud pública basados en un mercado no regulado de las cirugías y en los procesos institucionales para prever las secuelas no previstas de las modificaciones corporales. Este problema supone un tema de análisis institucional que, en algún momento, podría formar parte de una política pública sustentada en potenciales grupos vulnerables. Tercero, el análisis sociológico y filosófico que suponen las transformaciones de la identidad motivadas por las transformaciones corporales. Tal análisis debe instrumentar un concepto más amplio de identidad que no quede reducida a una dimensión estrictamente formal y que responda al nuevo pluralismo identitario que está por venir. Por lo anterior, la autonomía, la identidad y los procesos institucionales forman parte de las condiciones necesarias para un análisis normativo de la cirugía cosmética; sin embargo, para el caso de la aplicación de cirugía cosmética para personas con Down el problema se incrementa y requiere un análisis normativo más depurado en el que es necesario incluir el debate moral.

Algunas feministas en favor de la cirugía cosmética comentan que el punto de partida para iniciar la discusión normativa reside en aceptar su popularidad colectiva y su expansión médica: la cirugía cosmética es una práctica médica con un mercado en crecimiento, la cual constituye un hecho de las sociedades contemporáneas. La condena automática acerca de la cirugía cosmética supone un residuo conservador, una actitud anti-ilustrada. Por tal razón, Kathy Davis, feminista interesada en el debate acerca de la aplicación de cirugía en personas con



Down, argumentó que el principal riesgo que se tiene cuando se estudian las implicaciones morales y políticas de la cirugía cosmética radica en la *neutralización* por medio de la corrección política.⁶ Para esta investigadora, la corrección política reduce los dilemas normativos de la cirugía cosmética y los convierte en un asunto de derechos liberales que no hacen justicia a la complejidad política y moral del asunto. Por el contrario, a partir de las elaboraciones teóricas de Davis es posible comenzar a vislumbrar una noción, aunque bastante problemática, de derechos cosméticos. Este tipo de nuevos derechos recuperan la noción de *diferencia encarnada* en la que, biográfica como colectivamente, se destaca la experiencia de marginación y dolor de los agentes que han experimentado la estigmatización social. La diferencia encarnada es el concepto que explica la relación moral entre las marcas etno-físicas y los procesos de estigmatización, razón por la cual promueve derechos basados en la transformación de la imagen corporal. Los derechos cosméticos no son así un residuo de la frivolidad posmoderna sino una nueva posibilidad para reducir las experiencias discriminatorias concretas e incrementar la igualdad de trato en las sociedades democráticas avanzadas.

En contraparte, para Davis, los argumentos clásicos en favor de la cirugía cosmética están basados en “modelos masculinistas” –modelo liberal basado únicamente en los derechos universales o la libertad de elección–, los cuales impiden un concepto sustantivo de justicia debido a la tecnofobia que oculta y a la falta de inclusión de una perspectiva de género más polemológica. El modelo liberal de derechos es insuficiente para la fundamentación de argumentos en favor de la cirugía facial de personas con Down precisamente porque mantiene una concepción abstracta y formal del cuerpo.

⁶ Véase Kathy Davis, *El cuerpo a la carta: estudios culturales sobre cirugía cosmética*, México D. F.: La Cifra, 2007



El cuerpo, al ser una entidad en disputa normativa y ser el lugar inicial de la autonomía personal, constituye el punto de encuentro de la realización material de la “vida buena” de las personas. Por tal razón, si el cuerpo ingresa en un lugar privilegiado para la reducción de actitudes discriminatorias y la cirugía cosmética puede favorecer en tal proceso, entonces es razonable que algunos grupos marginados o grupos con estigma social encuentren en la cirugía cosmética el medio para la asimilación social. La paradoja reside, entonces, en que el incremento del uso de la cirugía cosmética para eliminar marcadores físicos de diferencia produce mayor inclusión en una sociedad normada a partir de la apariencia física y, simultáneamente, reproduce la exclusión por medio de estereotipos de belleza. El punto ciego de esta argumentación es la naturalización del binomio “cuerpo normal”/“cuerpo anormal” y la belleza física como criterio de perfeccionamiento moral.

Por lo pronto, cabe indicar que el problema de la cirugía facial no es un problema técnico sino normativo. El perfeccionamiento de los métodos quirúrgicos incrementa las potencialidades de la cirugía cosmética. Por ejemplo, si las personas con síndrome de Down se distinguen por una apariencia física específica (ojos rasgados, puente nasal aplanado, orejas pequeñas, protusión de la lengua y, en general, un rostro redondo y plano), tales “determinaciones físicas” pueden ser modificadas sin riesgo médico alguno.⁷ De manera que el rostro que permitía identificar a las personas con Down ahora puede ser modificado según los criterios estéticos del agente o según la preceptiva médica. La cirugía facial es así un caso de *enhacement* (mejoramiento) que incrementa la calidad de vida de las personas con Down. En consecuencia, ¿por qué parece razonable aceptar sin ningún reparo la cirugía cosmética en personas normadas según los patrones

⁷ Señalar investigaciones medicas



de normalidad pero, en el caso de personas con Down, se produce un efecto de lo que Freud denominó como el *Umheimlich*⁸, lo siniestro, lo no-familiar? ¿Por qué existe un malestar en la expresión de este tema, será caso que existe la sospecha que la discapacidad intelectual asociada a las personas con Down es un límite de la autonomía moral? En lo que sigue expongo los principales argumentos normativos en torno a esta discusión para abrir el debate público acerca de la cirugía cosmética en personas con Down en México.

El debate académico acerca de la cirugía facial en personas con Down

Un dato para enmarcar la discusión. El caso de la cirugía facial en personas con Down está dividido en dos vertientes de discusión normativa. La primera vertiente tiene que ver con la aplicación de la cirugía facial en niños con Down ya que, a diferencia de otras formas de cirugía cosmética, esta práctica se realiza sin el consentimiento del paciente. La cirugía facial en niños con Down, y en niños en general, es un caso de interdicción pues depende de la decisión tomada entre los padres. La segunda vertiente tiene que ver con la instrumentación de la cirugía en adultos, los cuales tienen capacidades intelectuales diferentes o bien una discapacidad intelectual que restringe su autonomía. La pregunta que se inaugura, entonces, es si el tipo de capacidades desarrolladas por las personas con Down impiden o limitan la autonomía moral y, por extensión, si las decisiones tomadas por los agentes como una intervención corporal están suficientemente procesadas por un razonamiento moral adecuado. En

⁸ Véase Sigmund Freud, *Obras completas*, Lo siniestro, Madrid: Biblioteca Nueva, 1973



el caso, si se prueba que no existe un desarrollo completo de la autonomía, ya que existen grados de autonomía que pueden ser medidos empíricamente, entonces el Estado puede ser un facilitador en la toma de decisiones.

Frente a este problema existen tres tipos de tendencias argumentales: los optimistas, los escépticos y los apocalípticos. Los optimistas afirman que la cirugía facial reduce la experiencia de discriminación de personas con Down debido a que aumenta el bienestar individual y la seguridad de los practicantes funcionando más como una medida compensatoria mientras la sociedad es educada a no discriminar por la apariencia física. Los escépticos argumentan que no existe evidencia suficiente para probar que la cirugía cosmética incrementa el bienestar de los agentes, ya que este tipo de intervenciones no necesariamente tiene el efecto esperado: resulta imposible calcular los daños o los beneficios de una intervención precisamente porque tales efectos depende de situaciones estrictamente contingentes y de valoraciones de cada concepción de vida buena. Por último, los apocalípticos condenan la instrumentación de tales cirugías porque arguyen que se trata de un suplemento inmoral: la cirugía cosmética disfraza la diferencia antes de confrontarla con medidas institucionales menos violentas. Las intervenciones son paliativos morales pensados más para los individuos “normalizados” que para las personas con Down.

En definitiva, para trazar el escenario de discusión acerca de los límites morales y políticos de la cirugía cosmética para personas con Down, agrupo los argumentos más comunes en cuatro variaciones. El primer argumento está relacionado con la ética del mejoramiento. Este argumento afirma que si no existen impedimentos técnicos para las intervenciones y si el mejoramiento físico es factible, entonces no existen restricciones morales más que los prejuicios para apoyar el uso de la cirugía facial



en personas con Down. Si las personas con Down ya padecen lo suficiente por las desventajas asociadas a su discapacidad intelectual, por qué tendrían que sufrir por su apariencia física.

El segundo argumento parte de la experiencia de estigmatización del agente. Tal argumento cuestiona cuanto sufrimiento debe soportar una persona con Down si existe la posibilidad de reducirlo paulatinamente. En particular, estos argumentos advierten que existe una obligación por la pregunta por el sufrimiento antes que discutir el derecho moral a corregir el problema mediante cirugía. Los médicos son los que emplean mayormente este tipo de argumentos y señalan que, médicamente, no existe una diferencia sustantiva entre operar el rostro de una mujer para reducir las marcas de la edad y modificar el rostro de las personas con Down para reducir las marcas físicas de la discapacidad. Por esta razón, la cirugía cosmética en personas con Down está justificada porque es médicamente factible y moralmente razonable ya que reduce el dolor padecida por los actos de discriminación en contra de los agentes.

El tercer argumento es el de la complicidad con una idea nociva de normalidad. Este argumento rechaza la intervención quirúrgica porque supone un concepto de normalidad potencialmente dañino y discriminatorio. Si la finalidad de estas prácticas médicas es “normalizar” la apariencia de las personas con Down ¿por qué lo “anormal” debe ser ocultado de manera que no se ataca al fondo del problema? El problema es la discriminación y no la apariencia “anormal” de las personas con Down. La tesis final es que el cambio cultural es más productivo y menos perjudicial que la solución pragmática de la cirugía: la sociedad debe aprender aceptar el síndrome de Down y cambiar los estereotipos discriminatorios en contra de las personas con discapacidad.

El último argumento cuestiona el tema del mejoramiento a partir de la autenticidad. Para estos detractores de la cirugía, la



pregunta fundamental es qué tipo de vida buena se quiere instrumentar a partir del mejoramiento cosmético de las personas con Down. El supuesto fundamental de este argumento es que la preocupación por la imagen es excesiva y que, por tal motivo, el no limitar la práctica médica sólo porque sea médicamente posible constituye un problema aún mayor. La aceptación del propio cuerpo o de la discapacidad intelectual supone una lotería en la que la apariencia física no es algo que esté en juego. La identidad, la apariencia y la autenticidad aparecen como nociones adversas. La premisa es que de nada sirve modificar la apariencia física del Down debido a que su problema es fundamentalmente “interno”, de reconocimiento de las propias limitaciones entendidas como criterio de autenticidad. La gravedad de la cirugía reside, entonces, en la creación de la ilusión de la normalidad mientras que la “anormalidad” permanece vigente. En el fondo, la cirugía es condenable porque produce sujetos más vulnerables y menos identificados con su condición adversa.



Acerca de autoras y autores

Esperanza Palma es Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Notre Dame. Profesora-investigadora titular C de la UAM-Cuajimalpa. Investigadora del SNI nivel II. Sus principales líneas de investigación son democracia, partidos y cuotas de género. Entre sus publicaciones más recientes se cuentan: Esperanza Palma y Daniela Cerva, 2014, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: el cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, México: *Política y gobierno*, volumen XXI, número 2, (segundo semestre): 289-323. Víctor Alarcón Olguín y Esperanza Palma, coord., 2014, *Instituciones, partidos y representación políticas en México*, México: España, tirant lo blanch/UAM-I. Esperanza Palma, 2016, “Acortando la brecha de género: un análisis de los perfiles de las diputadas en México de las LXI y LXII legislaturas” *Estudios Políticos*, núm. 38 (mayo-agosto): 57-88.

Marta W. Torres Falcón es Licenciada en derecho por la UNAM, especialista en estudios de la mujer por El Colegio de México y doctora en ciencias sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana (unidad Xochimilco). Es autora de varios libros y numerosos artículos sobre la condición jurídica de las mujeres, violencia de género y derechos humanos. Es profesora investigadora del Departamento de Sociología en la UAM unidad Azcapotzalco e integrante del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II).



Teresa González Luna Corvera realizó sus estudios universitarios en la Universidad ITESO de Guadalajara (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente). Es Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Maestra en Política y Gestión Pública y en el 2009 obtuvo el grado de Doctora en Estudios Científicos Sociales. Es profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. En la docencia, imparte cursos en la licenciatura de Estudios Políticos y Gobierno y en el posgrado en Ciencia Política (maestría y doctorado). Coordina la Cátedra UNESCO “Igualdad y no discriminación” que, desde el 2010, impulsan de manera conjunta la Universidad de Guadalajara y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Asimismo, en el 2011 impulsó la creación de la Red de Investigación sobre Discriminación (Rindis) y desde entonces participa en la coordinación nacional de esta Red. En su trayectoria profesional, fue Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral y Presidenta de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica durante el periodo noviembre de 2003 a agosto de 2008. Como académica, participó en la creación del Centro de Estudios de Género de la Universidad de Guadalajara y formó parte del equipo de investigación hasta el 2003.

Alejandro Sahuí es Doctor en Derecho del Programa de Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid y Máster en Argumentación Jurídica de la Universidad de Alicante. Ha sido Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Campeche y actualmente es Director del Centro de Investigaciones Jurídicas. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Es autor de los libros *Razón y espacio público*.



Arendt, Habermas y Rawls (2002, 2009) y de *Igualmente libres. Pobreza, justicia y capacidades* (2009). Autor de diversas publicaciones sobre temas de filosofía política, filosofía del derecho y derechos humanos. Actualmente Responsable del Proyecto CONACYT CB2O11/166870 denominado “Igualdad y calidad de la democracia. De las capacidades a los derechos”. Correo electrónico: alesahui@uacam.mx

Mario Alfredo Hernández Sánchez es Doctor en Filosofía Moral y Política por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, en México. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores, en el nivel de Candidato. Es profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Es coordinador de los volúmenes colectivos *Razones universales de justicia y contextos locales de injusticia* (2016) y *Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica* (2016). Es coautor del libro “*Nada de nosotros sin nosotros*”: *La Convención de Naciones Unidas sobre discapacidad y la gestión civil de derechos* (2016). Es autor de diversos artículos sobre derechos humanos, feminismo, espacio público, memoria y justicia transicional, aparecidos en publicaciones especializadas nacionales e internacionales. Ha sido asesor del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y del Instituto Municipal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en Querétaro.

María Teresa Fernández Vázquez es consultora independiente. Fue Relatora por los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Como parte del *International Disability Caucus* participó en las sesiones para la negociación de la Convención de Naciones



Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ha integrado grupos de trabajo para la incidencia política ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y congresos, tanto a nivel local como federal. Ha colaborado con artículos en libros y revistas, participado en paneles, mesas de discusión y en programas de radio y televisión relacionados con los derechos de las personas con discapacidad. Ha impartido una serie de conferencias y charlas en seminarios y congresos nacionales e internacionales sobre el tema. Es coautora del libro *“Nada de nosotros sin nosotros”: La Convención de Naciones Unidas sobre discapacidad y la gestión civil de derechos* (2016).

Víctor Colli Ek es Doctor en Derecho e Investigador de la Universidad Autónoma de Campeche. Miembro de Sistema Nacional de Investigadores y Profesor con Perfil Deseable de PROMEP acreditado por la SEP. Líder del Cuerpo Académico “Derechos Humanos y Problemas Constitucionales”, radicado en la Universidad Autónoma de Campeche. Responsable del proyecto de investigación “La vigencia de la Constitución en la Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, financiado por el CONACYT. Dentro de su obra reciente, publicada en México, Estados Unidos, Latinoamérica, España y Alemania, se encuentran estudios sobre el nuevo paradigma de derechos humanos en México, Independencia Judicial, Federalismo Judicial, análisis sobre decisiones de Cortes Internacionales en Derechos Humanos. Su obra puede ser consultada en la página: www.victorcollielik.com

Ángel Octavio Álvarez Solís es Profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Filosofía y Coordinador de la Maestría y el Doctorado en Filosofía de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional



de Investigadores, Nivel 1. Doctor en Filosofía Moral y Política por la Universidad Autónoma Metropolitana. Maestro en Filosofía Política y Licenciado en Filosofía por esta institución. Maestro en Historia Comparada por la Universidad de Huelva, España. Sus principales líneas de investigación son ética aplicada, filosofía práctica (moral, política, derecho) y estudios culturales. Dirige la Línea de investigación “Ética aplicada. Problemas éticos contemporáneos” y pertenece a la Cátedra de Investigación “Cuerpo, diáspora y exclusión. Ha publicado los siguientes libros: *Límites de la experiencia histórica. Ontología y epistemología de la historia en Wilhem Dilthey* (Artificium, México, 2010); *La república de la melancolía. Política y subjetividad en el Barroco* (La Cebra, Buenos Aires, 2015). Está en proceso de edición *El carnicero y el cirujano. Figuraciones del archivo mexicano* (México, UIA, 2017).



Para discutir la acción afirmativa.

Volumen 2. Democracia, procesos y circunstancias

se terminó de imprimir en septiembre de 2017
en los talleres gráficos de TRAUCO Editorial,
Camino Real a Colima 285. Int. 56, Tlaquepaque, Jalisco.
Tiraje: 500 ejemplares

Aunque en México la acción afirmativa puede hallarse ya formulada en ordenamiento legales y en prácticas institucionales, su discusión pública sigue abierta y, en gran medida, a la espera de justificaciones y narrativas intelectuales que hagan persuasivas tanto su defensa como, si fuera el caso, su crítica razonada. Esta es la razón de ser de la obra colectiva que ahora la Red de Investigación sobre Discriminación (RINDIS) pone a disposición de los lectores. A través de la serie de materiales que componen estos dos volúmenes, se busca incidir en una discusión que amerita un tratamiento serio y atento a los criterios académicos más exigentes. Para nuestro país, donde no sólo se ha construido legislación reglamentaria que contiene mandatos de acción afirmativa sino que la propia representación política democrática se ha modificado por una poderosa exigencia de tratamiento preferencial con base en el género, la discusión de esta categoría muestra su sentido práctico y su alineamiento con la agenda de democratización y de garantía de derechos humanos. Hablar de acción afirmativa aquí y ahora implica buscar la solución a una de las privaciones más graves entre todas las que nos aquejan: la discriminación.

ISBN OBRA COMPLETA



9 786077 427308

ISBN SEGUNDO VOLUMEN



9 786077 427315