

Medio siglo de participación política de la mujer en México

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

13

RESUMEN

El propósito de este trabajo es realizar un estudio de la evolución histórica de la participación política de las mujeres en México, particularmente en el terreno político-electoral, con motivo del aniversario número 50 del voto femenino en nuestro país, explorando sus logros y asignaturas pendientes.

ABSTRACT

The purpose of this work is to perform a historical study on women political participation evolution in México, especially in the political-election field in regard to the Female Vote 50th Anniversary in our country, exploring its achievements and pending subjects.

Al inicio de los años noventa, decía Daniel Bell, el autor de “El fin de las ideologías”, que la mayor revolución del siglo XX había sido el ingreso de la mujer al espacio público. Tiene razón, porque desde la antigüedad hasta entonces, el ámbito de la política estuvo reservado exclusivamente para los hombres, y ello implicó no sólo que los cargos de poder fuesen ocupados por varones, sino que la política se leyera e interpretara a partir de códigos masculinos, dejando a las mujeres al margen de las deliberaciones y los procesos de toma de decisiones, respecto de los asuntos de interés para la colectividad.

En efecto, el alumbramiento del siglo XX fue testigo de la lucha de las sufragistas europeas por alcanzar la igualdad de derechos con el hombre y la posibilidad de votar y ser votadas constituía la entrada para conquistar la ciudadanía y equipararse políticamente con los varones. Durante la segunda mitad del siglo, el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo, a la educación y a las filas de los grandes movimientos sociales desembocó en la demanda de mayores oportunidades para incidir en los procesos

de toma de decisiones. El final del siglo, particularmente los años noventa, estuvo marcado por la búsqueda de mecanismos de acción afirmativa, tales como las cuotas, para ampliar los espacios de liderazgo político para las mujeres.

La lucha secular por derechos y oportunidades para las mujeres ha implicado largos y accidentados procesos sociales. Así, en América Latina, la demanda del sufragio femenino arrancó poco tiempo después que en Europa y los Estados Unidos y fue en Ecuador, en 1929, cuando éste fue legalmente reconocido por primera vez, aunque cabe señalar que no como producto de un amplio movimiento sufragista, sino de una iniciativa gubernamental, motivada por consideraciones de cálculo político, es decir, con miras a ampliar la base y el respaldo electoral.¹

Aunque en la gran mayoría de los países de la región latinoamericana el derecho a votar y ser votadas fue reconocido en el curso de los años cincuenta, no fue sino hasta 1961, cuando al ser legalizado en Paraguay, finalmente se completó el círculo. Es decir, fueron necesarios más de 30 años para que en nuestro continente se generalizara el reconocimiento del estatuto ciudadano para las mujeres. (Cuadro 1)

En cambio, en un plazo de poco más de diez años, y en el contexto de procesos de consolidación democrática, 12 países de nuestro subcontinente han adoptado la fórmula de las cuotas de mujeres para cargos de elección, con el objeto de incrementar su presencia en los espacios de representación política. En efecto, en 1991, Argentina aprobó la famosa "ley de cupos", y detrás de ella, se han venido sumando un buen número de países, algunos de los cuales, en este breve lapso, han llegado incluso a revisar sus propias disposiciones legales sobre cuotas para hacerlas más eficaces. México es un buen ejemplo de este fenómeno, pues en 1996, se introdujo en el Código electoral un ordenamiento genérico y, en 2002, éste fue reformado para dar mayor precisión a la fórmula y hacerla más efectiva.

Si bien la conquista de normas legales para permitir la participación de las mujeres en la vida política implicó diversos movimientos y procesos sociales, la existencia de dichas normas no significa que los derechos y las libertades se traduzcan inmediatamente en una práctica social efectiva. Es necesario que éstos se internalicen, que los ciudadanos se apro-

¹ *La representación política de la mujer en Europa y América Latina: barreras y oportunidades*, Dossier núm. 63, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, dic. 1997, p. 6.

CUADRO 1

AÑO DE OBTENCIÓN DEL VOTO FEMENINO EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Año</i>
Ecuador	1929
Uruguay	1932
Brasil	1932
Cuba	1934
R. Dominicana	1942
Jamaica	1944
Guatemala	1946
Panamá	1946
Trinidad y Tobago	1946
Argentina	1947
Aruba	1948
Surinam	1948
Chile	1949
Costa Rica	1949
Islas Vírgenes Británicas	1950
El Salvador	1950
Haití	1950
Antigua y Barbuda	1951
Barbados	1951
Dominica	1951
Granada	1951
Saint Kitts y Nevis	1951
San Vicente y las Granadinas	1951
Santa Lucia	1951
Bolivia	1952
Guyana	1953
México	1953
Belice	1954
Colombia	1954
Honduras	1955
Nicaragua	1955
Perú	1955
Bahamas	1961
Paraguay	1961

Fuente: Participación, liderazgo y género en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1999, p. 29.

pien de ellos para que formen parte del imaginario colectivo, es decir, que ocurran otros procesos sociales para convertirlos en un referente normal y cotidiano de la conducta y las relaciones sociales.

Hoy, el promedio de representación política de las mujeres en América Latina apenas alcanza el 16 por ciento, esto es, todavía está muy rezagada respecto del 30 por ciento que se recomienda para conformar lo que Drude Dahlerup ha llamado una "masa crítica",² indispensable para que la agenda de las mujeres pueda ser realmente promovida y traducida en políticas y acciones públicas concretas. No obstante, existe un reconocimiento casi universal de la legitimidad de la demanda de equidad de género, y cada vez más, como consecuencia de la revolución tecnológica en las comunicaciones, experiencias exitosas en otras latitudes impactan muy rápidamente a los movimientos y relaciones sociales dentro de las fronteras nacionales.

Es casi un lugar común afirmar que el tema de la equidad de género ocupa un sitio privilegiado en la agenda internacional y que la participación de la mujer en los ámbitos de poder está favorablemente valorada. Da cuenta de ello la encuesta de opinión desarrollada por Diálogo Inter-American en el año 2000, que señala que el 57 por ciento de la población latinoamericana apoya la idea de que se incremente el número de mujeres en cargos políticos, porque ello conduce a la formación de mejores gobiernos. La razón es que el 66 por ciento considera que las mujeres son más honestas y el 76 por ciento afirma que son mejores para tomar decisiones.³ No obstante, las mujeres en el poder siguen siendo más una excepción que una regla. En cuanto ciudadanas con oportunidades de participación activa y plena, las mujeres siguen teniendo una presencia esporádica y poco sistemática o, como ha concluido el trabajo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre el tema, las mujeres siguen siendo "actores sociales inesperados".⁴

² Dahlerup, Drude, "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava", en *Debate feminista*, año 4, vol. 8, México, 1993, p. 174.

³ Diálogo Inter-American/Gallup, "Latinoamericanas en el mundo. Una encuesta a la opinión pública", Compendio ejecutivo para divulgación pública, nov. 2000,

⁴ *Acceso al poder y participación en la toma de decisiones. América Latina y el Caribe: Políticas de equidad de género hacia el año 2000*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 26 de septiembre de 1997, p. 24.

El propósito de este trabajo es aprovechar la conmemoración de los 50 años del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM) para hacer un recuento histórico de la evolución del voto de la mujer en México a lo largo de medio siglo, explorando sus logros y asignaturas pendientes.

HACIA LA CONQUISTA DEL VOTO FEMENINO EN MÉXICO

A semejanza de lo que había ocurrido años antes en Europa y Estados Unidos, las primeras manifestaciones a favor de la equidad de género en México fueron protagonizadas por mujeres de clase media y alta, generalmente escritoras o periodistas, fundadoras de revistas feministas. En 1903, en los albores de la lucha revolucionaria, dos escritoras, Juana Belén y Elisa Acuña y Rossetti, se destacaron como activistas políticas, en el Club Ponciano Arriaga de los hermanos Flores Magón; un año después, Columba Rivera, María Sandoval de Zarco y Dolores Correa Zapata fundaron la revista “La mujer mexicana”. Sin embargo, su activismo estaba lejos de centrarse en la demanda del voto femenino; su crítica fundamental era al Código Civil, vigente desde 1884, que negaba a las mujeres casadas el derecho al divorcio, a la administración de su propiedad, o incluso a decidir sobre la educación de sus hijos.⁵

Es cierto, y está ampliamente documentado, que las mujeres participaron en el movimiento armado, pero cubriendo sobre todo roles tradicionalmente femeninos, es decir, de respaldo a las tareas de los hombres. No obstante, ya como gobernantes, líderes revolucionarios en el sureste impulsaron reformas y programas para mejorar la condición de las mujeres. Salvador Alvarado en Yucatán, en 1915, impulsó el reconocimiento de los derechos laborales de las mujeres, subrayando la importancia de la educación como herramienta para combatir la discriminación, y a fin de extender la preocupación y discusión sobre los problemas de las mujeres, y sobre la necesidad de revisar el Código Civil, más allá de las fronteras yucatecas, organizó sendos congresos de mujeres tan temprano como 1916,

⁵ Rae Accettola, Jennifer, *La flor de un sexenio: Women in Contemporary Mexican Politics*, tesis de maestría, Universidad de Tulane, 1995, pp. 38-39.

y a la par que se realizaban congresos internacionales y regionales de mujeres en países latinoamericanos.⁶

Se ha reconocido que, a pesar de su impronta revolucionaria, el Congreso Constituyente de 1916-1917 otorgó poca atención al tema de los derechos políticos de las mujeres, y aunque constituyentes como Mújica y Monzón, entre otros, propusieron que se les reconociera como ciudadanas, la iniciativa no prosperó, en virtud de la concepción extendida de que las actividades fundamentales de las mujeres eran el hogar y la familia, careciendo de la conciencia política independiente, necesaria para poder participar de manera adecuada en los asuntos públicos.

Aunque el texto constitucional no negó explícitamente derechos políticos fundamentales a la mujer, equiparándose con el de 1857 que no discriminó a las mujeres, pero tampoco estableció claramente sus derechos, cuando en 1937 el propio Partido Nacional Revolucionario (PNR) lanzó a María del Refugio García y a Soledad Orozco como candidatas a diputadas en Michoacán y Guanajuato, se toparon con un dictamen de inelegibilidad.⁷

Fue en Yucatán donde por primera vez, en 1924, durante el gobierno de Felipe Carrillo Puerto, se concedió el voto a la mujer y el derecho a ocupar un cargo público en la esfera municipal. El ejemplo fue seguido por San Luis Potosí en el mismo año, aunque ahí se reservó para aquellas mujeres que supieran leer y escribir, además de que tuvo una muy corta vida, pues en la administración siguiente la disposición fue revocada. En 1925, Chiapas se sumó al otorgamiento del derecho al sufragio femenino en elecciones municipales.

Si bien desde su fundación en 1929, el PNR se comprometió con el acceso de las mujeres a la vida política del país y muy pronto constituyó un sector femenino para darle cauce a dicho compromiso, la participación de las mujeres en la rebelión cristera dentro de la Liga de Mujeres Católicas alimentó los temores de que la iglesia católica influyera decisivamente en el voto de las mujeres, y como consecuencia de ello, tuviera injerencia en los destinos del país. Este temor aplazó una vez más el ascenso de las mujeres a la categoría de ciudadanas.

⁶ En 1910, Buenos Aires fue sede del Primer Congreso Internacional Femenino y en 1922 se celebró en Santiago de Chile el Primer Congreso Panamericano de Mujeres, *La representación política de la mujer en Europa y América Latina...*, op. cit., p. 5.

⁷ Rae Accettola, Jennifer, op. cit., p. 58.

Entre 1934 y 1936, el derecho al voto femenino en elecciones municipales se extendió a los estados de Guanajuato, Puebla, Veracruz, Durango, Tamaulipas e Hidalgo. A semejanza de la dinámica política del país en esos años, el impulso provenía de las regiones hacia el centro. Por otra parte, es posible identificar que las mujeres participaron en la campaña presidencial del general Cárdenas y que el Frente Único Pro Derechos de la Mujer del PNR trabajó a favor del voto femenino en una alianza con las mujeres del Partido Comunista Mexicano.⁸ Para 1937, el reclamo por la igualdad jurídica de las mujeres estaba socializado y el Presidente Lázaro Cárdenas lanzó la iniciativa de reforma constitucional para otorgar a la mujer el título de ciudadana. Aunque en mayo de 1939 dicha reforma fue ratificada por todos los estados, no alcanzó a ser promulgada. Todo parece indicar que el ascenso del franquismo en España y la influencia de la iglesia católica sobre las mujeres españolas que habían alcanzado el derecho al voto en 1933 fue una razón importante para dejar en suspenso la reforma al artículo 34 constitucional.

Son muchos los factores que explican por qué los gobiernos posrevolucionarios no reivindicaron decididamente los derechos políticos de las mujeres. Desde luego que el rol doméstico tradicional de las mujeres y su escasa preparación educativa constituyeron una primera barrera; también lo fue su alejamiento de los asuntos públicos y su dominante catolicismo que resultaba amenazante para los regímenes posrevolucionarios. Sin embargo, detrás de estas razones seguramente estaba también el viejo principio que asociaba el derecho a la representación política con fiscalidad. La marginación de la mujer del mercado de trabajo y su escasa participación en el producto interno del país, hacían que no fuera un contribuyente importante para el erario público.

Por otro lado, la existencia de una estructura política autoritaria era un obstáculo más para el avance de los derechos femeninos. No cabe duda que el radicalismo de los movimientos femeninos en esos años que consideraban formalista la conquista del voto, también contribuyó a retrasar el otorgamiento del sufragio femenino.

Diez años más serían necesarios para ello. En el curso de éstos se emitió la Carta de Naciones Unidas de 1945, que reconoció por primera vez

⁸ Fernández Poncela, Anna, *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colegio de México, 1995, p. 39.

en el plano internacional la igualdad de derechos para hombres y mujeres. En 1947, y básicamente por la utilidad política que conllevaba, el gobierno de Miguel Alemán promovió una adición al artículo 115 constitucional para otorgar los derechos ciudadanos a la mujer en las elecciones municipales. Finalmente, la plenitud formal de los derechos políticos femeninos data del 17 de octubre de 1953, cuando Adolfo Ruiz Cortines promulgó la reforma constitucional, dando cumplimiento a sus promesas de campaña.

La conquista del derecho al sufragio implicó un largo y pesado trayecto que abarcó prácticamente la primera mitad del siglo y que se tradujo, primero, en conquistas parciales y locales, para después extenderse a un primer plano de la estructura de poder, y sólo más tarde, ya madurado el reclamo, lograr su generalización.

La consecuencia del derecho al sufragio femenino fue casi inmediata porque la propia XLII Legislatura que aprobó la reforma constitucional logró incorporar a la primera mujer diputada por Baja California, gracias a que ahí se realizó una elección extraordinaria en 1954.⁹

LA LARGA MARCHA DE LA INCORPORACIÓN DE LA MUJER A LA VIDA PÚBLICA

Hoy en día, es prácticamente un lugar común, y las encuestas sobre las últimas elecciones federales así lo demuestran, que las mujeres participan electoralmente tanto como los hombres, es decir, que el sexo no es una variable determinante del caudal participativo.¹⁰ Sin embargo, esto no fue siempre así, pues tradicionalmente las mujeres han votado menos que los hombres en las distintas latitudes. Tal como señalamos anteriormente, cualquier norma jurídica requiere de tiempo para arraigarse y convertirse en una realidad efectiva. Así, la histórica marginación de las mujeres respecto de los asuntos públicos, debida a que no alcanzaban a comprender la manera como éstos afectaban su vida cotidiana, las alejó durante un buen tiempo de las urnas.

⁹ *Más mujeres al Congreso*, Programa Nacional de la Mujer, México, Secretaría de Gobernación, 1997, p. 231.

¹⁰ En 1997, 2000 y 2003, de acuerdo con encuestas de salida, las mujeres dijeron haber votado en un 49.4, 50.9, y 51.7 por ciento respectivamente. *6 de julio de 2003, características del voto*, Consulta Mitofsky,

A pesar de la escasez de estudios sobre participación política en México, tanto en general, como de las mujeres en particular, durante los años posteriores a la obtención del voto femenino, los datos empíricos recogidos a finales de los años cincuenta en el libro clásico de Almond y Verba sobre cultura política en cinco diferentes países, permite identificar algunos rasgos del comportamiento político de las mexicanas en aquel momento.

La hipótesis de la menor participación electoral de las mujeres se sustentaba, en primer lugar, en el hecho de que ellas eran más indiferentes frente a las campañas políticas que los hombres (48, frente a 30 por ciento) y, reforzando esta idea, mientras 55 por ciento de los hombres afirmaban que discutían regularmente sobre política, sólo 29 por ciento de las mujeres así lo reconocía. En cuanto a la percepción sobre la competencia política propia, es decir, sobre la capacidad de influir en las decisiones de los gobernantes, la diferencia por sexo era igualmente notable, pues mientras sólo un 7 por ciento de las mujeres se percibían como políticamente eficaces, el 29 por ciento de los hombres lo hacía. Cabe señalar que la variable que mayor influencia probó tener en la promoción del interés por los asuntos políticos fue la educación, ya que mientras sólo el 26 por ciento de las mujeres con educación primaria se mostró interesada en discutir sobre política, aquéllas con educación secundaria o superior, declararon su interés en una proporción de más del doble, el 56 por ciento.¹¹

A partir de los años sesenta, los avances en la modernización económica y social del país, la creciente urbanización y el ingreso de las mujeres a la educación formal, fueron provocando cambios importantes en las relaciones sociales, reduciendo la brecha entre hombres y mujeres en cuanto a las actitudes y percepciones sobre la política. A principios de los años noventa, el sexo había dejado de ser una variable determinante de la asistencia a las urnas y, aunque las percepciones y actitudes frente a la política eran menos diferenciadas entre los dos grupos, las mujeres seguían estando alejadas de la política en un 38 por ciento, mientras que los hombres solamente en un 27 por ciento.¹² Ya para el año 2001, de acuerdo con la encuesta de valores levantada por el Instituto Nacional de Estadística,

¹¹ Almond, Gabriel & Sydney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Little Brown & Co., 1963, pp. 173, 327 y 333.

¹² Fernández Poncela, Anna, "Cultura política democrática: práctica y valores de participación femenina", en *Memoria del Foro Mujeres y Política*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2002, p. 38.

Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Gobernación, esta diferencia entre los dos sexos había prácticamente desaparecido, mientras que el desinterés por la política se resistía a ceder, en virtud de que 39 por ciento de los hombres y 42 por ciento de las mujeres se mostraban apáticos frente a la política.¹³

Si convenimos que una de las expresiones más sustantivas del ser ciudadano es el concebirse como políticamente competente, es decir, con capacidad para influir en las decisiones de los gobernantes, en el 2000, esta concepción se había elevado sensiblemente y la brecha entre los dos sexos se había reducido, en la medida que el 55 por ciento de los hombres y el 48 por ciento de las mujeres se sentían capaces de incidir políticamente.¹⁴

Los estudios indican también que cada vez resulta más claro que las mujeres no son un bloque homogéneo, sino que muestran diferencias significativas en función de la edad, el nivel educativo, la ocupación y la dimensión de la localidad en la que habitan. Las jóvenes, las más educadas y las que viven en grandes concentraciones urbanas son más críticas que las mujeres mayores y más marginadas, o que las amas de casa.

Quizás lo más preocupante de los análisis empíricos más recientes es que al estrecharse la brecha que dividía a los hombres de las mujeres en sus patrones de comportamiento político, no se ha incrementado el interés por la política, ni tampoco se observan mayores niveles de participación en el espacio de la política formal. El elevado abstencionismo registrado en las pasadas elecciones del 6 de julio que ascendió a 58.3 por ciento de los electores y que además es el más alto desde 1946, confirma que nuestra transición democrática no ha derivado en un mayor involucramiento expreso de los ciudadanos en los asuntos de la política.

Si la disparidad por sexo en cuanto al interés por la política ha disminuido para dar lugar a un generalizado desinterés por ella, una reflexión resulta obligada. Es un hecho que los cambios económicos y sociales y los avances en la democratización del país han abierto los cauces de participación en el espacio público, pero tal parece que las instituciones y los actores políticos profesionales no han estado a la altura de las exigencias

¹³ Suzán, Eric, "Algunos contrastes por género en los resultados preliminares de la ENCUP 2001", en *op. cit.*, p. 62.

¹⁴ Meyenberg, Yolanda y Julia Flores (coords.), *Ciudadanos y cultura de la democracia*, México, IFE/IIS, UNAM, 2000, p. 191.

de una ciudadanía más crítica y exigente, más dispuesta a hacerse oír e influir en las decisiones del poder que la afectan directamente, pero también más renuente a involucrarse y legitimar con ello las actividades políticas institucionales.

Ahora bien, ¿cómo explicar la reducción en las franjas de diferenciación entre hombre/mujer respecto de sus actitudes frente a la política?

Son muchos los factores que explican esta circunstancia: en primer lugar, los grandes cambios en la estructura de las relaciones sociales han contribuido a modificar la asignación cultural de roles en función del sexo. Los avances en el proceso de urbanización que han hecho que para el año 2000, sólo un 25 por ciento de la población mexicana viviera en zonas rurales, abrieron una serie de oportunidades de educación, empleo, ingresos y, desde luego, de libertades para las mujeres. Está estadísticamente comprobado que las mujeres que habitan comunidades de menos de dos mil 500 habitantes, que además son las más alejadas de la urbanización, están más atadas a los roles de subordinación tradicionales, en buena medida debido a los altos índices de marginación que se registran en ese tipo de localidades.¹⁵ A contrario sensu, las mujeres en zonas urbanizadas llegan a incorporarse a la vida económica y social. Los datos de la CEPAL muestran que las mujeres en las zonas urbanas en México, entre 1992 y 2000, pasaron de participar económicamente de un 36, a un 42 por ciento.¹⁶

Asociado a lo anterior, y según datos de la misma fuente, las mexicanas ingresan hoy masivamente a la escuela primaria y en proporciones muy semejantes a los hombres (97.5, frente a 98.2 por ciento), y aunque la entrada a los niveles superiores de educación se concentra en los hogares de mayores recursos, está equiparada entre ambos sexos, pues hombres y mujeres ingresan en un 49.5, y 49.8 por ciento respectivamente.¹⁷

Por otra parte, descubrimientos claves como la píldora anticonceptiva, puesta en circulación masiva desde los años sesenta, sin duda ampliaron la dimensión vital de las mujeres y les dieron una mayor capacidad de movimiento y autonomía. Más recientemente, el fenómeno de la globalización

¹⁵ Las comunidades con menos de 2 500 habitantes concentran en un 72.8 por ciento los índices más altos de marginación. *Índice de marginación urbana*, CONAPO, Colección: índices sociodemográficos, dic. 2002, p. 19.

¹⁶ *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2002, p. 23.

¹⁷ *Ibid.*, p. 48.

de las comunicaciones ha ampliado y agilizado los flujos de información, haciendo que contextos internacionales más favorables a la reivindicación de las mujeres tengan un impacto nacional más rápido y significativo. Sin duda alguna, los procesos de democratización de los últimos veinte años han contribuido también a la apertura de mayores espacios de participación para las mujeres.

El derecho a participar políticamente se complementa y cobra cabal significado con el derecho a ocupar cargos públicos de elección y, en este campo, la evolución de la apropiación efectiva de este derecho ha sido más lenta. Al dar seguimiento a la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados desde la legislatura de 1952, pueden distinguirse cuatro grandes momentos: 1) de 1952 a 1970 en que el número de diputadas fue en promedio menor al 5 por ciento; 2) durante los decenios de 1970 y 1980 en que el promedio de mujeres diputadas ascendió apenas al 10 por ciento; 3) durante los años noventa en que las diputadas representaron un 16 por ciento de la Cámara; y 4) 2003 cuando, gracias a las obligadas cuotas de candidatas, las mujeres ocuparán el 23 por ciento del recinto de San Lázaro. (Cuadro 2)

En el caso del Senado, donde la primera mujer ingresó apenas en 1964, la representación femenina ha sido más escasa que en la Cámara de Diputados. Así, en las dos primeras ocasiones las mujeres senadoras únicamente alcanzaron a ocupar un promedio de 3 por ciento de los escaños; de 1970 a 1980, las mujeres representaron el 8.5 por ciento del Senado y de finales de los años ochenta hasta el 2000, alcanzaron una presencia promedio de 15.4 por ciento. Habrá que esperar al 2006 para ver cómo inciden las disposiciones sobre las cuotas específicas. (Cuadro 3)

En mi opinión, aunque hay variadas razones detrás de los saltos en los porcentajes de representación de las mujeres en el Congreso, el contexto político tiene, en este caso, un mayor peso específico. La primera fase, correspondiente a los primeros quince años de ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, se sucedió en el marco de la época de la hegemonía clásica del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la que las diputaciones se asignaban a partir de las conveniencias de las cúpulas dirigentes del propio partido en el poder.

El primer ascenso en la representación femenina al inicio de los años setenta se corresponde con el arranque del proceso de liberalización política en el país; con el surgimiento de nuevos partidos políticos y con la am-

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1952-2006

Periodo	Legislatura	Núm. total Cámara	Diputadas	
			Núm	%
1952-1955	XLII	161	1	0.62
1955-1958	XLIII	162	4	2.46
1958-1961	XLIV	162	8	4.93
1961-1964	XLV	178	9	5.05
1964-1967	XLVI	210	13	6.19
1967-1970	XLVII	212	12	5.66
1970-1973	XLVIII	213	14	6.57
1973-1976	XLIX	231	19	8.20
1976-1979	L	237	23	9.70
1979-1982	LI	400	36	9.00
1982-1985	LII	400	46	11.50
1985-1988	LIII	400	42	10.50
1988-1991	LIV	500	60	12.00
1991-1994	LV	500	42	8.40
1994-1997*	LVI	500	70	14.00
1997-2000*	LVII	500	87	17.40
2000-2003**	LVIII	500	84	16.80
2003-2006***	LIX	500	115	23.00

* Programa Nacional de la Mujer, más mujeres al Congreso, 1997, p. 231.

** Información de la Cámara de Diputados, 2003.

*** Cálculos de la autora con datos del IFE.

Fuente: Anna Fernández Poncela, *Participación Social de las Mujeres en México*, 1995, p. 51.

pliación de espacios de representación. Fue en estos años también cuando florecieron los movimientos feministas que colocaron en el debate público el tema de las libertades de las mujeres. El tercer momento de ascenso coincide claramente con el despegue de la competencia política entre partidos que corrió paralelo a la formación de movimientos políticos de mujeres para impulsar la democratización. Tal como ha documentado Alonso Lujambio, fue a partir de 1994 en que empezaron a registrarse en el país triunfos consecutivos de partidos diferentes al PRI, revelando con ello, tanto la existencia de una mejor implantación de las fuerzas políticas, como de mejores condiciones de la competencia.¹⁸

¹⁸ Lujambio, Alonso, *El poder compartido, Un ensayo sobre democratización mexicana*, México, Ed. Océano, 2000, pp. 79-84.

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LA CÁMARA DE SENADORES 1964-2006

Periodo	Legislatura	Núm. total Cámara	Senadoras	
			Núm	%
1964-1970	XLVI-XLVII	64	2	3.12
1970-1976	XLVIII-XLIX	64	2	3.12
1976-1982	L-LI	64	4	6.25
1982-1988	LII-LIII	64	6	9.37
1988-1994	LIV	64	10	15.60
	LV	64	3	4.68
1994-2000*	LVI	128	16	12.50
	LVII	128	19	14.85
2000-2006*	LVIII-LIX	128	24	19.00

* Información de la Cámara de Senadores, 2003.

Fuente: Anna Fernández Poncela, *Participación Social de las Mujeres en México*, 1995, p. 51.

Aunque ya desde 1996, el Código electoral establecía en su artículo XXII transitorio que los partidos políticos deberían asegurar que sus listas de candidatos al Congreso no rebasaran el 70 por ciento para un solo género, lo cierto es que la indeterminación de la norma legal permitió que todas las fuerzas políticas pudieran acatarla sin mayor consecuencia real, ya que la gran mayoría de las candidatas quedaban colocadas en los espacios de las suplencias, o bien en los últimos lugares de las listas de representación proporcional que regularmente están reservadas para perdedores. Es por ello que la reforma del 2002 que introdujo especificaciones para el cumplimiento cabal de las cuotas, estableció la obligación de que las candidatas vayan como propietarias y que se intercalen en los primeros nueve lugares de las listas en las circunscripciones, lo que popularmente se conoce como "cuotas dobles". Estos ordenamientos significaron un salto importante en los niveles de representación femenina. No obstante, vale la pena subrayarlo, este nivel se encuentra todavía por debajo del 30 por ciento que se ha fijado como indispensable para conformar la "masa crítica" que asegure que la representación femenina pase de ser meramente "descriptiva", a convertirse en una "representación sustantiva", capaz no solamente de dotar al sistema político de mayor legitimidad, sino de asegurar que el trabajo de las legisladoras se oriente a promover las causas de las mujeres.

El consenso que se logró entre las diferentes fracciones parlamentarias para aprobar la reforma sobre cuotas es relevante porque en los dos primeros años de vida de la legislatura que está por concluir, de las veinte iniciativas que se presentaron en materia electoral, la única que logró ser aprobada fue la relativa a las demandas de género. El impacto de esta reforma que elevó a un 23 por ciento la representación femenina en la Cámara de Diputados coloca también a México en el cuarto lugar en cuanto proporción de mujeres en los congresos nacionales de América Latina. En efecto, solamente tres países de la zona tienen un porcentaje mayor de mujeres en sus órganos legislativos, Cuba con un 36 por ciento, Costa Rica con 35 por ciento y Argentina con 31 por ciento, los cuales en este tema están a la par que países europeos y nórdicos, excepción hecha de Suecia, cuyo parlamento registra un 45 por ciento de mujeres.¹⁹ (Cuadro 4).

Es cierto que Argentina y Costa Rica cuentan con leyes que contemplan "cuotas dobles" que garantizan resultados efectivos y muy cercanos a lo dispuesto por las normas, pero ésta no es la única variable explicativa del éxito en esta materia y justamente Cuba es el botón de muestra porque carece de un régimen democrático y de elecciones competidas. En cambio, los tres países comparten sociedades que destacaban dentro del contexto latinoamericano, al menos hasta hace poco tiempo, por una mayor homogeneidad social relativa, por la existencia de mejores niveles educativos y mayores libertades culturales, lo cual redunda en un reconocimiento amplio del derecho de las mujeres a participar en condiciones de equidad.

A diferencia de lo que sucedió en el acceso al derecho al voto, la idea muy extendida de que las mujeres acceden a los cargos públicos, primero en las esferas locales y posteriormente en las nacionales, no resulta aplicable a nuestro país, porque por regla general, las reformas electorales en los estados siguen las pautas de las federales, si bien en fechas recientes, algunos estados han venido tomando la delantera. Esto explica por qué la presencia actual de las mujeres en los congresos locales alcanza apenas un promedio del 15.1 por ciento, aunque existen casos extremos como Quintana Roo que tiene un 32 por ciento de diputadas y Baja California Sur un 28.5 por ciento, mientras que Jalisco, Nuevo León y San Luis Potosí solamente cuentan con 7.5, 7, y casi 4 por ciento respectivamente. (Cuadro 5)

¹⁹ Women in National Parliaments: World Classification, Unión Interparlamentaria, mayo 2003.

CUADRO 4
PARTICIPACIÓN FEMENINA EN CONGRESOS NACIONALES EN AMÉRICA LATINA

País	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores
	Elecciones	% mujeres	% mujeres
Cuba	2003	36.0	
Costa Rica	2002	35.1	
Argentina	2001	30.7	33.3
México	2003	23.0	15.6
Nicaragua	2001	20.7	
Bahamas	2002	20.0	
Guyana	2001	20.0	
Dominica	2000	18.8	
Bolivia	2002	18.5	14.8
Perú	2001	17.5	18.9
R. Dominicana	2002	17.3	6.3
Ecuador	2002	16.0	
Chile	2001	12.5	4.1
Uruguay	1999	12.1	9.7
Colombia	2002	12.0	8.8
Jamaica	2002	11.7	19
El Salvador	2003	10.7	
Panamá	1999	9.9	
Venezuela	2000	9.7	
Guatemala	1999	8.8	
Paraguay	2003	8.8	8.9
Brasil	2002	8.6	12.3
Haití	2000	3.6	
Belice	2002	3.4	

Fuente: Women in National Parliaments. www.ipu.org/wmn-e/classif, mayo de 2003.

La otra hipótesis general de trabajo que señala que el acceso de las mujeres a los órganos de representación política es mayor al de los puestos superiores de gobierno y que a medida que se asciende en los cargos, disminuye la presencia femenina, es aplicable a nuestro país. Para mencionar sólo dos ejemplos, de las más de 300 gubernaturas que se han elegido en los últimos cincuenta años en el país, únicamente tres han sido ocupadas por mujeres y no en años consecutivos. En este sentido, los casos de Griselda Álvarez en 1979, en Colima; de Beatriz Paredes en 1987, en Tlaxcala, y de Dulce Ma. Sauri en 1991, en Yucatán como gobernadora interina, son aislados y esporádicos y están lejos de reflejar un avance

CUADRO 5

PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO 2000-2003

Estado	Año	Núm. total Congreso	Mujeres	
			Núm.	%
Aguascalientes	2001-2004	27	3	11.1
Baja California	2001-2004	25	4	16.0
Baja California Sur	2002-2004	21	6	28.5
Campeche	2000-2003	35	6	17.1
Coahuila	2002-2005	35	7	20.0
Colima	2003-2006	25	4	16.0
Chiapas	2001-2004	40	5	12.5
Chihuahua	2001-2004	33	3	9.0
Distrito Federal	2000-2003	66	18	27.2
Durango	2001-2004	25	3	12.0
Guanajuato	2000-2003	36	6	16.6
Guerrero	2002-2005	46	8	17.4
Hidalgo	2002-2005	29	5	17.2
Jalisco	2003-2006	40	2	5.0
Estado de México	2003-2006	75	11	14.6
Michoacán	2000-2003	40	6	15.0
Morelos	2003-2006	30	2	6.6
Nayarit	2002-2005	30	5	16.6
Nuevo León	2000-2003	42	3	7.1
Oaxaca	2001-2004	42	7	16.6
Puebla	2001-2004	41	8	19.5
Querétaro	2002-2005	25	3	12.0
Quintana Roo	2002-2005	25	8	32.0
San Luis Potosí	2003-2006	27	5	18.5
Sinaloa	2002-2005	40	5	12.5
Sonora	2000-2003	33	4	12.1
Tabasco	2001-2004	31	4	12.9
Tamaulipas	2001 -2004	32	3	9.3
Tlaxcala	2002-2005	32	4	12.5
Veracruz	2000-2003	45	5	11.1
Yucatán	2001-2004	25	4	16.0
Zacatecas	2001-2004	30	4	13.3

Fuente: Información de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica, IFE, 2003.

progresivo, aunque fuera discreto, de la entrada de las mujeres a los máximos cargos de decisión política.²⁰

²⁰ Tuñón, Esperanza, "Mujer y participación política", en *Humanismo, Mujer, Familia y Sociedad*, México, Instituto Nacional de Nutrición, 1996, p. 144.

En lo que respecta a las presidencias municipales, los datos del 2002 revelan que apenas 92 de los dos mil 430 municipios, esto es, cerca de un 4 por ciento estaban presididos por una mujer, y aunque estados como Campeche o Sinaloa registran una presencia femenina que cubre respectivamente el 18 por ciento y el 17 por ciento de sus municipios, hay ocho estados en donde no existía una sola presidenta municipal.

En el plano de los cargos dentro de la administración pública federal, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de las Mujeres, en el 2001, el 31 por ciento de los funcionarios en los diez rangos que van de jefe de departamento a Secretario de Estado eran mujeres, sin embargo, el 76 por ciento se concentraba en los cuatro escaños inferiores que son de carácter operativo, mientras que apenas un 41/2 por ciento se ubicaba en los seis escalones superiores asociados a la toma de decisiones, que van de director general a secretario de estado.²¹

Un último dato que considero necesario explorar es el de la participación femenina en los novedosos órganos autónomos de Estado, como el IFE y los Institutos Estatales Electorales, en los cuales, pese a su diseño institucional de corte democrático, la composición por género de sus órganos de dirección es semejante a las restantes de las entidades públicas. En el caso del Instituto Federal Electoral (IFE), únicamente cinco de los 55 cargos superiores, un 11 por ciento, están ocupados por mujeres y aunque el promedio de la presencia femenina en las contrapartes estatales alcanza un 19.8 por ciento, hay situaciones muy contrastadas porque mientras que en Quintana Roo, Querétaro, México y Campeche, los consejos generales tienen un 43 por ciento de funcionarias, en Michoacán, Morelos, Puebla y Tamaulipas no hay una sola. (Cuadro 6)

Si tomamos en cuenta que, de acuerdo con los datos del último censo del 2000, las mujeres ingresan a las aulas de la educación superior en una proporción equivalente a la de los hombres, concluiremos que su muy escasa participación en los cargos superiores de dirección y responsabilidad política no deriva de una falta de preparación o capacitación profesionales, sino de un conjunto de factores esencialmente culturales que han llegado a convertirse en elementos propiamente estructurales. Para ilustrar lo anterior, tomaré el ejemplo de los partidos políticos porque son

²¹ *Las mujeres en la toma de decisiones*, Instituto Nacional de las Mujeres, marzo 2002, p. 51.

CUADRO 6
PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LOS ÓRGANOS ELECTORALES 2003

<i>Órganos Electorales</i>	<i>Núm. total</i>	<i>Mujeres</i>	
	<i>Consejeros</i>	<i>Núm.</i>	<i>%</i>
Instituto Federal Electoral	9	1	11.1
Institutos Estatales			
Aguascalientes	7	1	14.2
Baja California	7	2	28.5
Baja California Sur	5	1	20.0
Campeche	7	3	42.8
Coahuila	5	2	40.0
Colima	6	1	16.6
Chiapas	6	1	16.6
Chihuahua	7	2	28.5
Distrito Federal	7	1	14.2
Durango	7	2	28.5
Guanajuato	6	1	16.6
Guerrero	9	1	11.1
Hidalgo	5	1	20.0
Jalisco	7	1	14.2
Estado de México	7	3	42.8
Michoacán	7	0	0.0
Morelos	5	0	0.0
Nayarit	7	1	14.2
Nuevo León	7	1	14.2
Oaxaca	7	1	14.2
Puebla	9	0	0.0
Querétaro	7	3	42.8
Quintana Roo	7	3	42.8
San Luis Potosí	9	2	22.2
Sinaloa	9	1	11.1
Sonora	5	2	40.0
Tabasco	7	1	14.2
Tamaulipas	7	0	0.0
Tlaxcala	7	1	14.2
Veracruz	5	2	40.0
Yucatán	7	1	14.2
Zacatecas	7	1	14.2

Fuente: Información del IFE e Institutos Estatales Electorales, 2003.

los institutos que tienen encomendada por la Constitución la conformación de los poderes públicos, a través de su participación en las elecciones, y gracias a la exclusividad que tienen para postular candidatos a los cargos de elección popular. En este sentido, los partidos políticos son los mediadores obligados para el acceso de las mujeres al poder.

Los partidos son por naturaleza organizaciones jerárquicas, fuertemente centralizadas en sus decisiones, en una palabra, oligárquicas, como dijo Michels hace casi un siglo y esta circunstancia provoca resistencias frente a las demandas de los distintos grupos o corrientes que conviven en su seno. De tal suerte, aunque actualmente en promedio 30 por ciento de las carteras de los Comités Ejecutivos Nacionales (CEN) de los principales partidos políticos están en manos femeninas y dos de estos partidos han estado presididos recientemente por mujeres en dos ocasiones, esto no es reflejo de estructuras internas equilibradas en su integración de género. Más bien obedece a esfuerzos y dotes particulares de liderazgo, con carácter de excepcionalidad, más que de regularidad o normalidad.²²

No obstante, la creciente pluralidad y competitividad políticas de nuestro país y la alta valoración que los mexicanos seguimos teniendo frente a la democracia,²³ han generado exigencias de democratización de la vida interna de los partidos políticos que ya no pueden soslayarse, y que sin duda incidirán en una composición de género más equilibrada.

A MANERA DE CONSIDERACIONES FINALES

El trayecto recorrido por las mexicanas para la apropiación plena de sus derechos políticos durante el último medio siglo muestra que, hoy en día, la incorporación de las mujeres a instancias directivas y con poder de decisión es aún una asignatura pendiente en el México del siglo XXI, sin embargo, este déficit está socialmente reconocido y existe ya un consenso amplio sobre la necesidad de atender el reclamo de equidad de género. En los últimos años ha ido ganando terreno la llamada “representación feme-

²² El CEN del PRI tiene 12.5 por ciento de carteras ocupadas por mujeres, el CEN del PAN tiene 35.4 por ciento y el PRD, 31.5 por ciento. Datos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Instituto Federal Electoral, 2003.

²³ En la encuesta nacional sobre cultura política, 47 por ciento de los entrevistados ratificaron su respaldo a la democracia, Suzán, Eric, *op. cit.*, p. 65.

nina sustantiva”, comprometida con las demandas y las causas específicas de las mujeres, sobre cuyas consecuencias vale la pena detenerse brevemente.

La socialización del reclamo de equidad de género ha tenido, en primer lugar, un importante efecto simbólico, porque ha ido sensibilizando a la población sobre los problemas específicos que enfrentan las mujeres, entre los que destaca, sin duda, el de la violencia de género y que requieren de atención y respuestas específicas y eficaces. Paralelamente, la mayor presencia femenina, particularmente en los espacios de representación política, ha ido creando el hábito de pensar en las mujeres como profesional y políticamente capaces de ocupar cargos de poder, es decir, ha ayudado a modificar la concepción tradicional sobre los roles de género, pero, sobre todo ha permitido destinar recursos institucionales para atender, o cuando menos para diagnosticar más puntualmente los problemas particulares de las mujeres, es decir, para impulsar políticas públicas con enfoque de género.

Sólo procesos de desarrollo con perspectiva de equidad de género permitirán que las mujeres pasen de una participación esporádica y espontánea a una actuación política más orgánica, coherente y sostenida, dejando de ser “actores sociales inesperados”.

Como bien ha dicho Chantal Mouffe, no se trata de una lucha en contra del poder, sino a favor de “construir formas de poder más convenientes a los valores democráticos y feministas”.²⁴ De este modo, tal como lo han señalado los reportes de CEPAL, la lucha de las mujeres por conquistar las mismas oportunidades y derechos que los hombres no es solamente un asunto de justicia, sino de aspiración de un mayor bienestar humano. Por ello, el poder compartido entre hombres y mujeres es requisito esencial de una genuina democracia.

¿QUÉ ES LA CIUDAD DE GÉNERO O PRINCIPIO DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA?

En la hoy ya muy difusa noción de “discriminación positiva” se incluyen las estrategias y las creciente y en constante evolución de acciones dirigidas a mejorar las condiciones en el terreno social de las mujeres y las niñas.

²⁴ Citado por Fernández Poncela, Anna, *Participación política..., op. cit.*, p. 25.