

LA PLURALIDAD DE LOS GRUPOS VULNERABLES: UN ENFOQUE INTERDISCIPLINARIO

Jorge Alberto GONZÁLEZ GALVÁN
María del Pilar HERNÁNDEZ
Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

SUMARIO: I. *Introducción. Noción de vulnerabilidad.* II. *Grupos vulnerables y derecho social.* III. *La vulnerabilidad de género.* IV. *La vulnerabilidad de los pueblos indígenas.*

I. INTRODUCCIÓN. NOCIÓN DE VULNERABILIDAD

La focalización que se ha realizado en torno a diversos conglomerados humanos para denotarles como grupos vulnerables es de naturaleza multifactorial, e involucra disciplinas tales como la antropológica, sociológica, económica, entre otras; tal análisis nos obliga a denotar la noción a través de la cual se orientará el presente trabajo.

La vulnerabilidad representa un estado de debilidad, la ruptura de un equilibrio precario, que arrastra al individuo o al grupo a una espiral de efectos negativos acumulativos. Uno de sus rasgos distintivos es la incapacidad de actuar o de reaccionar a corto plazo. La noción de vulnerabilidad no se limita a la falta de satisfacción de necesidades materiales, también incluye las conductas discriminatorias.¹

De hecho, la vulnerabilidad va más allá de la pobreza, aunque es sin duda en condiciones de pobreza donde la vulnerabilidad se presenta más cotidianamente y más crudamente. El pobre se siente frecuentemente un inútil por incapaz. El miserable puede zozobrar en el abandono, replegarse en sí, en la inacción, la marginalidad, la delincuencia, el desánimo frente al rechazo de las “otras” personas, el sentimiento de ser rechaza-

1 Cfr. Forester, Jacques, “Invertir la espiral de la vulnerabilidad”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 124, julio-agosto de 1994, pp. 328 y 329.

do conduce a esta extremidad. La visión negativa, condescendiente, incluso despreciativa o acusadora, sobre él, hace que se sienta completamente responsable de su situación y de sus desgracias.²

La noción de vulnerabilidad puede aplicarse a individuos, a grupos sociales o a sociedades. La noción de vulnerabilidad puede obedecer a contextos nacionales, por ejemplo, bajo ciertas circunstancias los refugiados, los emigrantes, los desplazados o los solicitantes de asilo pueden constituir grupos vulnerables. De hecho, la noción de vulnerabilidad se puede aplicar en el ámbito internacional, así, hay naciones que por ser más pobres y menos integradas son más vulnerables.³

Asimismo el estudio de las causas de la vulnerabilidad implica un planteamiento que tome en cuenta factores económicos (ingresos aceptables), sociales (acceso a los servicios) y políticos (participación en la toma de decisiones más allá de los deberes cívicos).⁴ Contrariamente a lo que se piensa, la miseria no sólo se debe a la insuficiencia de recursos. La exclusión que engendra la miseria es el resultado de un conjunto de dificultades o de precariedades que afectan el alojamiento, la salud, el empleo, la cultura, y la educación.⁵ La miseria tiene una dimensión multidimensional, ya que no sólo es material, sino también psicológica y cultural, en la medida en que los menores de familias muy pobres no tienen acceso a la escuela, a la educación, a la formación profesional y a la cultura. Realidades que se presentan tanto en los países del primer mundo, como en aquellos del tercer mundo.⁶

Por otro lado, la noción de vulnerabilidad puede ser limitada o distorsionada: se suele asimilar vulnerabilidad con incapacidad, vulnerabilidad con falta de iniciativa, se puede, se suele, hablar de vulnerabilidad endémica (el que es vulnerable una vez lo es para siempre) y de vulnerabili-

2 Cfr. Verdier, Jean Michel, "Grande pauvreté, exclusion et droits fondamentaux: un autre regard enrichi par le croisement des savoirs", *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, Francia, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 1999, p. 7.

3 Cfr. Forester, Jacques, *op. cit.*, nota 1, p. 333.

4 *Ibidem*, p. 330.

5 Cfr. Rapport Despouy al Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, 1996.

6 Cfr. Join-Lambert, M. Th., "Exclusion: pour une plus grande rigueur d'analyse", *Droit Social*, París, pp. 215 y ss.; González y González, Rebeca, "Los diferentes rostros de la vulnerabilidad en la ciudad de México: el caso de la Cuchilla Ramos Millán en Iztacalco. Apuntes para el acercamiento a una realidad compartida", *Bien común y gobierno*, año 4, núm. 17, octubre de 1998, pp. 17-26.

dad automática (en ocasiones, cuando se habla de mujeres se piensa en vulnerabilidad permanente) de ciertos grupos sociales.⁷

Para los efectos del presente estudio se entiende por grupo vulnerable aquel que en virtud de su género, raza, condición económica, social, laboral, cultural, étnica, lingüística, cronológica y funcional sufren la omisión, precariedad o discriminación en la regulación de su situación por parte del legislador federal o local del orden jurídico nacional.

En tal sentido, entre los grupos vulnerables se suelen mencionar los siguientes:

- a) La mujer pobre jefe de hogar, con niños a su cargo, y responsable del sostenimiento familiar.
- b) Menores y adolescentes en situación de riesgo social (niños en riesgo de salir del hogar, menores infractores y menores víctimas de violencia física, sexual o psicológica en el seno familiar, menores con padecimientos adictivos).⁸
- c) Los menores que viven en la calle o los menores que, no obstante tener un hogar, a causa de la desintegración familiar o problemas de otra índole pasan todo el día en la calle.
- d) Los menores trabajadores (pepena, estiba, mendicidad, venta ambulante, limpia de parabrisas y actuación en la vía pública).
- e) Las personas de la tercera edad.
- f) Las personas discapacitadas.
- g) La población rural e indígena que se encuentra afectada en forma alarmante por la pobreza.
- h) Las mujeres pobres, embarazadas y en estado de lactancia.
- i) Los jóvenes y las mujeres pobres afectadas por el desempleo.
- j) Los trabajadores pobres del sector informal.
- k) Los excluidos de la seguridad social.
- l) Las mujeres que sufren discriminación política y social.
- m) Los pueblos indígenas.

7 Cfr. Anderson, Mary B., "El concepto de vulnerabilidad: más allá de la focalización en los grupos vulnerables", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, cit., nota 1, pp. 336-341.

8 Cfr. Vélez Barajas, Agustín, "Grupos vulnerables", *Trabajo Social. Revista Trimestral*, México, núms. 24-25, p. 52.

Como se puede apreciar, la pluralidad de grupos vulnerables es muy extensa. Curiosamente, dicha noción no muestra una cantidad reducida de grupos afectados por la vulnerabilidad, al contrario, nos hace ver que es una cantidad considerable de grupos que pueden ser considerados como vulnerables. Ante tal circunstancia, nos hemos propuesto abordar sólo tres aspectos de la vulnerabilidad en relación con el derecho social (II), en relación con el género (III) y en relación con los pueblos indígenas (IV).

II. GRUPOS VULNERABLES Y DERECHO SOCIAL

Cabría preguntarse si dentro del derecho del trabajo existen también trabajadores o personas económicamente activas en situaciones de vulnerabilidad. La respuesta se encuentra en el actual cambio de las relaciones de trabajo. El modelo de trabajo que giraba en torno de una empresa definida por un sólo empleador, en donde primaba una relación de subordinación, contratos a tiempo indeterminado, estabilidad en el trabajo, prestaciones sociales y una protección social presente (seguro de enfermedad, invalidez) y futura garantizada (derecho de jubilación y pensión de muerte), si bien continúa vigente, ya no es el mismo para toda la fuerza de trabajo. La emergencia del trabajo independiente, la competencia de los mercados, el progreso técnico, la exteriorización o maquila de la producción, la llegada masiva de las mujeres al mercado de trabajo, las condiciones precarias de trabajo, la presencia de trabajo infantil y la crisis de la seguridad social, han modificado el modelo clásico de relaciones de trabajo, además de la presencia de un desempleo crónico.⁹ Esta situación nos permite hablar de grupos vulnerables dentro del derecho social (1) y de la necesidad de que el derecho social se interese más por dichos grupos (2).

1. *El derecho social ante los desafíos de la vulnerabilidad*

La gran paradoja de hoy en día es que para los trabajadores activos, la liberación del trabajo, posibilitada por los avances tecnológicos, no se ha traducido en ocio creativo, sino en exclusión.¹⁰

9 Cfr. Supiot, Alain (dir.), *Au-delà de l'emploi*, París, Flammarion, 1999, p. 321.

10 El saldo más dramático de las políticas de "ajuste estructural" y reconversión no

Desde el punto de vista del derecho social, estas transformaciones pueden ser principalmente señaladas en diversos niveles:

- a) La promoción o desarrollo del trabajo independiente;
- b) La evolución del criterio de subordinación que caracteriza al contrato de trabajo;
- c) La exteriorización o la maquila de prácticamente todas las etapas de la producción, y
- d) Las transformaciones del derecho de la seguridad social, particularmente en materia de pensiones.

La transformación del modelo clásico de relaciones laborales ha producido la emergencia de grupos vulnerables en el derecho del trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su informe anual denominado “El empleo en el mundo 1998-1999”,¹¹ ha señalado a las personas económicamente activas que son propensas a la vulnerabilidad.

El crecimiento económico insuficiente en el mundo ha ocasionado graves problemas de empleo, desempleo, subempleo y empleo en el sector informal para los grupos de trabajadores más vulnerables: jóvenes trabajadores, desempleados de larga duración, los trabajadores de edad avanzada, los trabajadores sin formación profesional, los trabajadores con discapacidades, menores trabajadores, y los grupos que carecen de una seguridad social.

A. Jóvenes trabajadores

La OIT calcula que hay 60 millones de adolescentes entre 15 y 24 años que buscan trabajo. Con un crecimiento económico insuficiente, los jóvenes trabajadores son especialmente vulnerables al desempleo; problema que se encuentra presente tanto en Europa occidental (precario crecimiento económico) como oriental (reestructuración económica), así

es la creciente plusvalía extraída a los trabajadores de la industria y de la agricultura globalizada, sino la generación de una enorme masa de población sobrante, rebaños humanos que no son “reserva laboral”, sino ejércitos de desahuciados, de condenados a muerte por inanición y por falencia. Bartra, Armando, “¿A dónde irán los excluidos si el sistema es global?”, *Revista del Senado de la República*, México, LVII Legislatura, 2000, p. 39.

11 Se puede consultar el informe en la página web de la OIT: www.ilo.org

como en África, Asia y América Latina, en donde las tasas de desempleo juvenil urbano pueden rebasar el 30%.

Los jóvenes acceden en condiciones de desventaja al mercado laboral, debido a que se trata de un sector sin experiencia, poco calificado. Por otro lado, el desempleo al principio de la vida laboral aumenta las posibilidades de seguir desempleado y de percibir en el futuro un salario bajo. Además de que el desempleo juvenil puede conducir a actitudes antisociales (vandalismo, delincuencia, drogadicción), a una pérdida de la autoestima o a la automarginación social. Una alternativa de los gobiernos europeos consiste en otorgar incentivos fiscales a las empresas para contratar y proporcionar alguna formación a los trabajadores jóvenes.

B. Los desempleados de larga duración

El “desempleo de larga duración en el mercado de trabajo es uno de los problemas sociales más graves y persistentes”, asegura el informe de la OIT. Cuanto más tiempo lleva desempleado un trabajador, menor es su posibilidad de encontrar un trabajo.

C. Los trabajadores sin formación profesional

Un nivel de instrucción bajo aumenta la dificultad de conseguir un empleo, perder el que ya se tiene o tratar de conseguir uno. Los trabajadores desplazados de sectores industriales en declive y los que sufren alguna discapacidad tienen más probabilidad que cualquiera otros de acabar engrosando el grupo de desempleados.

D. Trabajadores de edad avanzada

Un trabajador de edad avanzada está más expuesto a la pérdida de su empleo o a la imposibilidad de encontrar una fuente de trabajo. Su situación es aún más vulnerable, debido a las actuales políticas en materia de seguridad social, a la falta de programas de capacitación o formación profesional específicamente elaborados para ellos.

E. Personas discapacitadas

Las personas con alguna discapacidad se enfrentan con graves problemas para poder encontrar una fuente de trabajo tanto en el sector estructurado como en el sector no estructurado de la economía.

F. Menores trabajadores

Los menores trabajadores constituyen uno más de los grupos vulnerables dentro del derecho del trabajo. Hoy en día no se puede negar la magnitud de dicho desafío. La OIT, tratando de adoptar una posición más realista, simplemente, se ha dado cuenta de que no basta con prohibir el trabajo infantil, ya que éste, en ocasiones, es una necesidad para la sobrevivencia familiar. Ante dicha realidad, la labor de la OIT ha sido encaminada a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. Así, la norma internacional básica para luchar contra las peores formas de trabajo infantil es el Convenio de la OIT número 182 (1999).

Así, en Brasil, el Programa de *Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI) se amplió en 1998 como parte del proceso que llevó a la ratificación del Convenio para retirar a 120,000 niños de algunas de las peores formas de trabajo infantil en el país, con inclusión del trabajo en la fabricación de carbón, las plantaciones de té, la producción de sisal, las canteras, las plantaciones de caña de azúcar y las minas.

La obligación fundamental de los Estados consiste en adoptar medidas para prohibir y eliminar inmediatamente las peores formas de trabajo infantil. El concepto de “peores formas de trabajo infantil” abarca:

- a) Todas las formas de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, tales como la venta y tráfico de niños, el trabajo forzoso u obligatorio, la servidumbre por deudas y la condición de siervo;
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular, la producción y el tráfico de estupefacientes, y
- d) Cualquier otro tipo de trabajo o actividad que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, pueda suponer una amenaza para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Para los niños en riesgo y los niños trabajadores convendrá modificar la situación que prevalece en sus familias, como en su entorno, tanto en el ámbito económico como respecto a la disfuncionalidad familiar.

Las presiones económicas sobre las familias han obligado a la incorporación de los menores al trabajo callejero en actividades propias del

sector informal o en el subempleo, o a la mendicidad. Se necesita replantar la ayuda a los niños de y en la calle, pues no basta con que éstos cuenten con un albergue y se les proporcione alimentación. Actualmente, no sólo se encuentran los niños de y en la calle, sino también, los niños nacidos en la calle, ejemplo de esta situación es la construcción, por parte del Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle (FINCA), de un espacio para niñas embarazadas o con hijos. Lo que se necesita es reconstruir el tejido social e inculcarle a los menores autoestima y sentido de pertenencia a la sociedad.

G. La población carente de una seguridad social

Uno de los principales problemas a los cuales se encuentra, hoy día, confrontada la seguridad social, es al hecho de que más de la mitad de la población mundial (trabajadores y personas dependientes de éste) está excluida de toda forma oficial de protección por la seguridad social. La mayoría de las familias, pertenecientes a estos grupos excluidos, tienen por jefe de familia a un trabajador independiente (hombre o mujer). En los países en desarrollo, como es el caso en América Latina, estos jefes de familia trabajan en la agricultura o en el sector no estructurado.¹²

2. La extensión del derecho social a los grupos vulnerables

La multidimensionalidad de la extrema pobreza y de la exclusión, el encadenamiento de las precariedades, manifiestan la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos del hombre y es lamentable que los derechos económicos, sociales y culturales no sean todavía considerados como verdaderos derechos del hombre, ni obstante de estar plasmados así en las grandes convenciones internacionales. Afortunadamente, ya algunos tribunales, tales como la Corte Europea de Derechos del Hombre, han señalado que no existe ninguna separación absoluta entre derechos civiles y políticos y los derechos sociales y económicos.¹³

12 Cfr. Riss, "Travailleurs indépendants et travailleurs du secteur informel: en marge de la sécurité social", *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 52, 1999, p. 3.

13 Sudre, F., "Misère et Convention Européenne des droits de l'Homme", *Revue Quatre Monde*, núm. 151, p. 19.

Los derechos políticos y civiles son ciertamente necesarios para la reivindicación de los derechos económicos y sociales, pero estos últimos son medios indispensables sin los cuales no se pueden ejercer realmente las grandes libertades. ¿Cuál es la libertad de expresión de aquél que es visto como un débil o un inútil? ¿Qué significa la libertad de domicilio para aquel que no tiene una casa?¹⁴

Quizá hoy en día la intervención del Estado, que en su momento redujo la explotación del trabajo, sea nuevamente necesaria. Como algunos autores han señalado, la *exclusión* es a la sociedad de mañana lo que la *cuestión obrera* fue a la sociedad de ayer.¹⁵

En materia de legislación social, quizá un ejemplo interesante lo constituye la ley francesa del 29 de julio de 1998, relativa a la lucha contra la exclusión social. Dicha ley hace referencia constante a los derechos fundamentales, a todos los excluidos y porqué pretende combatir la existencia de grupos sociales de segunda. El artículo 1o. de la mencionada ley señala que la presente ley pretende garantizar en todo el territorio nacional el acceso efectivo de todos a los derechos fundamentales en los dominios del empleo, la habitación, la protección de la salud, de la justicia, de la educación, de la formación y de la cultura, así como la protección de la familia y de la infancia.

La ley seguramente tiene muchos defectos y no puede resolver la exclusión social por decreto, sin embargo, plantea varios mecanismos que conllevan al objetivo perseguido. Una de las características de la ley francesa contra la exclusión es que en la elaboración de las políticas contra la exclusión, en la toma de decisiones y en la implementación de las mismas se contempla la participación de los propios excluidos. Se trata de convertir de sujetos pasivos del cambio a actores creativos de su propio cambio.

3. *Reflexiones generales*

Como se ha podido apreciar, el agotamiento de la relación clásica de empleo, el cambio de modelos de producción, las constantes reestructuraciones económicas, el problema del desempleo, del empleo precario

14 Cfr. Verdier, Jean Michel, *op. cit.*, nota 2, p. 11.

15 Cfr. Foucauld, J. B. de, *Solidarités nouvelles face au chômage*, París, Charles Léopold Mayer, 1999.

del subempleo y la emergencia del sector informal, han aumentado considerablemente la cantidad de trabajadores vulnerables.

Algunos países han tratado de disminuir la vulnerabilidad mediante medidas antidiscriminatorias, mediante la formación profesional, los incentivos fiscales para la creación de empleos, la instauración de programas para personas discapacitadas y la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. No dan los resultados deseados si al mismo tiempo la formación no se ve complementada con ayuda para encontrar empleo, experiencias laborales subsidiarias, asesoría profesional y educación correctora.

Por otro lado, independientemente de las soluciones de naturaleza económica (microcréditos para proyectos productivos, mecanismos de financiamiento, capacitación para el trabajo, asistencia técnica, cajas de ahorro y crédito, asesoría en la comercialización de productos), se debe ver el fenómeno de la vulnerabilidad desde todas sus dimensiones: sociales (quizá, vemos, la sociedad actual ha terminado con la solidaridad social y familiar), políticas (cómo asegurar la participación de los grupos vulnerables en el diseño de las políticas públicas), culturales (los principios que deben regir a una sociedad), psicológicos (el sentimiento de exclusión), etcétera.

Los caracteres multidimensionales de los grupos vulnerables invitan a proponer soluciones desde una visión también multidimensional. No se puede resolver la vulnerabilidad sin un enfoque global que tome en cuenta los aspectos sociales, económicos, culturales, psicológicos, etcétera.

III. LA VULNERABILIDAD DE GÉNERO

El estándar de inclusión de ciertos seres humanos no se determina en cuanto a su radicación territorial o a su conciencia en tanto pertenecientes a una categoría determinada sino, específicamente, en razón de su riesgo inminente a la pobreza, discriminación y/o, incluso, a la exclusión social.¹⁶

16 Respecto de otros grupos considerados como vulnerables y su distinción con las denotadas como minorías, véase, entre otros, Hernández, María del Pilar, "Prospectiva en torno a la tutela de consumidores", *Revista de Derecho Privado*, México, núm. 6, septiembre-diciembre de 1991; *Id.*, "Acceso a la justicia de los grupos étnicos en México", *Derechos contemporáneos de los grupos indios; justicia y derechos étnicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992; *Id.*, "El principio de

Como ya se ha asentado, las mujeres, en razón de su situación de precariedad o de exclusión, son consideradas como grupo vulnerable. Precisamente, en este trabajo se enfoca a las mujeres en razón de dos situaciones, a saber: primera, respecto de su exclusión en la toma de decisiones en la administración pública y, segunda, respecto de los cargos de representación popular (política).

Ha menester explicitar el hipotético del cual partimos, a saber: *si las mujeres, por imperativo del artículo 4o. constitucional, párrafo segundo, se encuentran en un rango de igualdad formal frente a los hombres, entonces, no se justifica el grado de marginalidad en el que aún nos encontramos, por lo tanto, ha menester una reforma constitucional que tienda a eliminar las barreras de acción afirmativa, en términos de cuotas, así como una cultura de género que tienda a concretar una igualdad material.*

1. *La mujer en el ámbito de lo público: administración y política*

La inserción del género femenino en los altos mandos en nuestro país es muy exigua, situación explicable en virtud de la idiosincrasia y estándares culturales prevalecientes en nuestro país, así como a la baja instrucción escolar que determinaba su nulo acceso a la educación superior y de posgrado¹⁷ y, consecuentemente, a la capacitación para la toma de decisiones de alto nivel.

No es, quizá, hasta mediados de los años setenta cuando, concretada la reforma constitucional en el artículo 4o., sobre la igualdad formal entre los géneros, que se proyecta un avance irreversible, pero aún inconcluso respecto de la situación de la mujer en México.¹⁸

igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 81, septiembre-diciembre de 1994; *Id.*, “La asistencia jurídica de los no privilegiados en México”, *Leyes y pobreza*, México, Pronasol, 1993.

¹⁷ De las actuales funcionarias de alto nivel en el gobierno del Distrito Federal cinco poseen el grado de doctoras en sus respectivas disciplinas, y las cuatro restantes poseen en grado de licenciatura. *La Jornada*, México, núm. 5828, martes 21 de noviembre de 2000, p. 39.

¹⁸ Begné, Patricia, *La mujer en México. Su situación legal*, México, Trillas, 1990, p. 9.

Y decimos que aún inconcluso en razón de que el marco de regulación legal de la situación del género femenino no se encuentra acorde con las nuevas circunstancias tal como lo evidencian las cifras siguientes.

En el análisis de las dos últimas décadas en el ámbito de la administración pública federal (centralizada y paraestatal) y conforme a las cifras que arrojan los diversos informes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se pudo colegir que del 100%, sólo el 2% a 3% de los cargos de importancia, entiéndase secretarías, subsecretarías y direcciones generales, han sido ocupados por mujeres.¹⁹

Cabe destacar que en lo que hace a la Secretaría de Marina, al menos en el lapso que corre de 1980 a 1998 no se evidencia ni siquiera una cifra marginal de participación del género femenino.

Como es de colegir, aun cuando no existe dispositivo jurídico alguno que prohíba el acceso de las mujeres a estos cargos de designación, su exclusión es evidente, basten como ejemplos la conformación del gabinete legal del actual Ejecutivo federal, de cara a la apertura que se denota en el gobierno del Distrito Federal.²⁰

Por lo que hace a la participación de las mujeres en la política, y después de haber realizado un conteo porcentual en lo que hace al acceso del género femenino a los cargos de elección directa, gubernaturas, comisiones legislativas en municipios y estados, diputaciones y senadurías de la LVIII Legislatura, y acceso a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, se obtuvo un resultado porcentual de participación efectiva que fluctúa entre el 15 % y el 20 %, teniendo en consideración el número total de curules, escaños, y, en general, los cargos de elección popular.

Es importante señalar que este incremento en la participación de las mujeres en la conformación de la voluntad del Estado mediante los cargos de representación popular se debe, al menos en la última década, a una exigua y dispersa política legislativa de acción afirmativa (*affirma-*

19 Hernández, María del Pilar, "Las mujeres en el ámbito de lo público: administración, política y economía", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, en prensa.

20 A nivel federal, el presidente Vicente Fox designó únicamente a cuatro mujeres (dos secretarías de estado y dos en "puestos importantes"). Por su parte, Andrés Manuel López designó a nueve mujeres en su gabinete (seis como titulares de secretarías y tres en puestos de fundamental importancia). Véase *La Jornada*, núms. 5830 y 5832, del jueves 23 y sábado 25 de noviembre de 2000 respectivamente, p. 1, en ambos casos.

tive action), que se ha plasmado en el ámbito federal y de las Constituciones locales y la respectiva legislación electoral.

El criterio adoptado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y por algunas de las legislaciones electorales locales (Chihuahua, Colima, Distrito Federal y Guerrero), consiste en que no debe rebasar de un 70% la participación de un sólo género, en lo que a cargos de elección popular se refiere (senadores; diputados federales y locales; regidores; síndicos, y jefes delegacionales).

Existen también otros criterios, que varían sólo en la forma de señalar su porcentaje (tal es el caso de Oaxaca, que en lugar de señalar un máximo de 70%, prevé un mínimo de 30% para un mismo género), que contemplan un máximo de 80% para un solo sexo (Sonora), y aquellos que, en vez de señalar porcentajes máximos o mínimos, establecen un número determinado de integrantes de un género como máximo (Sinaloa), o una forma de asignación alternada entre varones y mujeres (San Luis Potosí).

En algunas legislaciones estatales existe la inclinación por reconocer expresamente la necesidad de promover la participación política de las mujeres, dejando tal responsabilidad a cargo de los partidos políticos, como una más de sus obligaciones; tal es el caso de Chiapas, Durango, Querétaro, Tabasco y Zacatecas.

Ahora bien, no obstante que, como ya se dijo, aun en la actualidad la participación política de las mujeres es escasa, en la mayor parte de los estados que conforman esta federación, no se prevé acción afirmativa alguna que trate de nivelar esta situación, tal es el caso de dieciocho entidades federativas, que a saber son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Cabe señalar que, por obvio que parezca, el primer paso para establecer cualquier medida de acción afirmativa al respecto, es el reconocer expresamente que tanto varones como mujeres tienen derechos político-electorales, los cuales deben ejercer (votar y ser votado). El caso del estado de Nayarit es particular, toda vez que su legislación se limita a reconocer los derechos político-electorales de varones y mujeres, sin establecer ninguna cuota de participación para las mujeres.

Es importante resaltar que el caso de las mujeres no es el único que requiere de acción afirmativa, al respecto, para nivelar la situación de

desigualdad existente, lo mismo sucede con relación a los jóvenes y a los indígenas, que se tratan a la par en algunas legislaciones, a saber: Chiapas, Querétaro, San Luis Potosí y Tabasco.

Cabe destacar que en los estados de Colima y Sonora, la legislación electoral no se limita a establecer acciones de tipo afirmativo para nivelar la participación política entre varones y mujeres, sino que además estos estados contemplan sanciones para aquellos casos en los que, las cuotas señaladas de 70% y 80%, respectivamente, no se respeten. Las sanciones mencionadas consisten básicamente en declarar la improcedencia del registro de candidatos solicitado.

Aunado a lo anterior, destacan las legislaciones de los estados de Chihuahua y el Distrito Federal, en las que la acción afirmativa no se limita para el caso de la posibilidad de ocupar cargos de elección popular sino que se extiende, en el caso de Chihuahua, a la integración del Instituto Estatal Electoral (máximo 70% de ciudadanos de un solo género), y a la integración del Tribunal Estatal Electoral (integrado por tres magistrados, uno de los cuales será de género distinto al de los otros dos), y en el caso del Distrito Federal, mismo que le impone a los partidos políticos la obligación de que en la integración de sus órganos directivos, no podrán exceder el 70% los miembros de un mismo género.

2. Conclusión

La exposición anterior nos permite arribar a dos conclusiones, a saber: primera, la imperiosa necesidad de promover, a nivel constitucional, una reforma en materia de acceso equitativo de ambos géneros a los puestos de representación popular, a la función pública y al trabajo, su permanencia y promoción, esto es, la mención explícita en el artículo 4o. de la Constitución federal, conforme el texto que a continuación proponemos:

Artículo 4o.

...el varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta garantizará el acceso, permanencia y promoción de ambos géneros al trabajo, la función pública y los cargos de representación popular en proporción equitativa.

La reforma constitucional así concretada, permitiría su observancia por parte de las entidades federativas en el ámbito constitucional, y de

los propios congresos, federal y estatales, respecto de la legislación ordinaria respectiva.

Es menester precisar que por técnica normativa, la segunda parte del párrafo en cita debe pasar al tercer párrafo que, dicho sea de paso, sí tiene vinculación directa con el derecho a la maternidad-paternidad pues, finalmente, padres e hijos conforman el núcleo familiar.

IV. LA VULNERABILIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS²¹

Los pueblos indígenas pueden considerarse como *grupos vulnerables* en razón de su estado de *marginación*, es decir, indefensos social, política, económica y jurídicamente, por no existir una legislación que establezca, básicamente, el respeto a las diferencias culturales. Esto se ha dado así debido a que la producción de normas estatales ha sido el monopolio cultural del grupo *mestizo*, es decir, el grupo que tiene concepciones y prácticas culturales manifestadas en el idioma español y que reproducen valores de las sociedades llamadas occidentales.

En esta coexistencia de grupos culturalmente diversos, sociológicamente, se considera que uno (o algunos) dominan a los demás. En este sentido, el número de miembros de uno u otro es secundario. El que tiene la mayoría cultural no necesariamente es un grupo dominante. Recordemos el caso de la mayoría negra, grupo vulnerable se diría, hasta no hace mucho, en Sudáfrica.

Los pueblos indígenas de México son, pues, grupos dominados, y son cuantitativamente minoría en relación con el grupo mayoritario mestizo (el grupo dominante). Con ello, se podría considerar que, sociológicamente, los pueblos indígenas son *grupos vulnerables* por la exclusión en que viven y, jurídicamente, *minorías* por tener concepciones y prácticas

21 Algunas de las obras consultadas para el desarrollo de este trabajo son: González Galván, Jorge Alberto, *El derecho consuetudinario de las culturas indígenas de México. Notas de un caso: los nayerij* (2a. ed., en preparación), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994; *Id.*, *El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario* (2a. ed., en preparación), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995; *Id.*, *Derecho indígena*, México, McGraw-Hill, 1994; *Id.*, “Los paradigmas constitucionales y los derechos indígenas”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Balance y perspectivas del derecho social y los pueblos indios de Mesoamérica. VIII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

lingüísticas, étnicas y religiosas diversas en relación a la población mayoritaria, con base en el artículo 27 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de 1966. En esta parte se expondrán las causas de su *marginación* (sociológica y jurídica) y las propuestas de solución.

1. *Las causas de la marginación*

La causa principal de marginación es la falta de normas constitucionales que reconozcan los derechos indígenas, y de las normas reglamentarias que instrumenten los mecanismos de su aplicación efectiva. Esto se ha debido al modelo de *Estado monocultural de derecho* en que vivimos. Analicemos este modelo con base en los productores de sus normas y de los productos que genera.

A. *El monopolio legislativo*

Los productores de las normas que rigen la conducta de los individuos en este país han sido el monopolio cultural del grupo que piensa y actúa en español con base en valores culturales occidentales.

Si nos preguntáramos cuántos representantes de los pueblos indígenas han llevado las demandas culturales de sus pueblos a los congresos constituyentes originarios y permanentes de México, encontraríamos que ninguno. Habrá diputados o senadores de origen indígena, pero ellos han representado más a los partidos políticos que a sus pueblos. En este sentido, la historia de nuestro derecho constitucional es la historia del racismo jurídico hacia los pueblos indígenas.

¿Cuáles han sido las consecuencias de este racismo jurídico?

B. *Los ámbitos de exclusión*

Los productos de esta exclusión jurídica se analizarán en tres ámbitos: el social, el político y el jurisdiccional.

a. *La exclusión social*

Hasta antes de la reforma constitucional a nuestro artículo 4o., la *nación mexicana*, que en nuestra Constitución se asimila a la noción de *pueblo* como elemento del Estado, era considerada como una población

culturalmente homogénea, es decir, producto —se dice— del *mestizaje*. Los pueblos indígenas en este proyecto de nación fueron catalogados como grupos culturalmente “en transición” o, de hecho, en vías de extinción. A lo primero, el discurso oficial lo denominó política de integración o asimilación cultural: los pueblos indígenas debían ser incorporados a la *cultura nacional* (la que habla español y reproduce los valores de las sociedades occidentales). Lo segundo puede calificarse como parte de un proceso de etnocidio, es decir, de desaparición de los idiomas y prácticas culturales indígenas.

En la actualidad, al reconocerse en la Constitución que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada en la existencia de los pueblos indígenas, se fundamenta constitucionalmente el proceso de inclusión de las concepciones y prácticas indígenas en todo el derecho mexicano.

b. La exclusión política

La división política territorial del Estado mexicano que surge en el siglo XIX estuvo calcada en la división política territorial de la España colonial: las *provincias-intendencias* pasaron a formar parte de los *Estados libres y soberanos*. En este pacto federal, los territorios y gobiernos indígenas no fueron tomados en cuenta. A partir de entonces, los nuevos estados que se fueron creando siguieron bajo el mismo principio de exclusión.

La demanda indígena de autonomía pretende reparar este agravio histórico. Se busca llevar a cabo un pacto federal donde los territorios y gobiernos indígenas sean tomados en cuenta directamente. Esto no ocasionaría el rompimiento de la unidad del Estado nacional, sino más bien la redefinición de la unidad con base en la inclusión de los territorios y gobiernos indígenas.

c. La exclusión jurisdiccional

Desde la colonización española se consideró que los sistemas jurídicos indígenas serían respetados (como *fueros*, se dijo), pero con la condición de que no fueran en contra de las normas castellanas ni en contra de la moral cristiana (tal como ya se regulaban, o mejor dicho, controlaban, los sistemas jurídicos de los reinos conquistados por el imperio

castellano en la misma Europa). Dicho reconocimiento condicionado (y unilateralmente decidido, por supuesto) implicó, en los hechos, que el derecho indígena sobreviviera, más que respetado, *tolerado*, mientras no pusiera en peligro la hegemonía colonial.

Con el movimiento de independencia del siglo XIX podría considerarse que los sistemas jurídicos indígenas recuperarían plenamente su jurisdicción, es decir, su *juris dictio*, su derecho a decir su derecho. No fue así. El principio liberal de no reconocer, ni siquiera discutir, “los fueros y privilegios” existentes, hizo que los sistemas jurídicos indígenas perdieran su condición de conjuntos normativos tolerados.

El proyecto liberal de construir los nacientes estados en la unidad e indivisibilidad del poder originó que los grupos no indígenas (los criollos y mestizos) monopolizaran la producción de normas y excluyeran la consideración de la existencia de las jurisdicciones indígenas. La demanda indígena por el reconocimiento de sus sistemas jurídicos, al igual que la demanda de autonomía política, no pretende romper la unidad e indivisibilidad del Estado y del derecho, más bien busca redefinir éstas considerando la existencia de los sistemas normativos indígenas.

2. *Las propuestas de solución*

El modelo de Constitución monocultural que estableció las bases de la sociedad, del Estado y del derecho, excluyentes de las concepciones y prácticas culturales, políticas y jurídicas de los pueblos indígenas, debe dar paso a su redefinición hacia un modelo de Constitución pluricultural.

La falta de inclusión de los pueblos indígenas en el proyecto de nación los ha etiquetado ahora como *grupos vulnerables*. Lo que ellos esperan no son normas y mecanismos institucionales concebidos, aprobados y aplicados por los no indígenas. Esto reforzaría su marginación, su exclusión. La lección histórica en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es que son ellos quienes tienen que decidir cuáles deben ser éstos y cuáles deben ser los mecanismos de aplicación efectiva de los mismos.

Este proceso de reconstitucionalización de los derechos indígenas en el contexto de la construcción de un *Estado pluricultural de derecho* debe darse por las vías del diálogo intercultural, fuera y dentro de los poderes legislativos. Desde la perspectiva de la marginación constitucional que han vivido los pueblos indígenas de México, la propuesta de

convocar a nuevos congresos constituyentes (federal y estatales), para darnos nuevas Constituciones, se antoja la vía ideal para acabar estructuralmente con tantos siglos de racismo hacia los pueblos indígenas.

La noción de vulnerabilidad parece, pues, idónea para describir la pluralidad de “vulnerables” que hay en nuestro país, ya sea respecto al derecho social, en relación con cuestiones de género o en lo tocante a los pueblos indígenas. “Vulnerables” que no se pueden englobar en “grupos”, dada la cantidad, desafortunadamente, de pobres con que cuenta nuestro país, 44 millones según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), o 40 millones según el INEGI. En este sentido, no podemos hablar de “grupos”, ya que la complejidad de causas y soluciones respecto a la vulnerabilidad no deben ser banderas aisladas de cada grupo, sino un compromiso que nos incumbe discutir y solucionar a todos.