

Comentario legislativo

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres¹

Verónica de la Rosa Jaimes*

La discriminación sufrida por las mujeres es la más antigua y persistente en el tiempo, la más extendida en el espacio, la que más formas ha revestido [...], la que afecta al mayor número de personas y la más primaria, porque siempre se añade a las demás discriminaciones.

Fernando Rey Martínez²

El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “el varón y la mujer son iguales ante la ley”. No obstante, el Estado no debe limitarse a una igualdad formal que prohíba la discriminación por razones de género, sino que debe promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, capacitación, protección de la salud, ejercicio de poder y toma de decisiones en todos los niveles. De ahí la importancia de la entrada en vigor de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en un país como México, en el que las violaciones a los derechos humanos de las mujeres no sólo persisten, sino que aumentan con la pobreza que les afecta; los feminicidios, la violencia doméstica, el maltrato y los estereotipos forman parte de la vida cotidiana.

¹ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de agosto de 2006.

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

² Fernando Rey Martínez, “El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo”, en Andrés García Inda, coord., *Género y derechos humanos*. [España], Mira Editores, 2002, p. 79.

La exposición que sigue se concretará a presentar, en primer término, los antecedentes de Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, posteriormente, se describirán sus ejes principales y se analizarán los puntos que se consideran más relevantes, para concluir con algunos comentarios generales.

I. Antecedentes

El 2 de agosto del 2006 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto por el que se expide la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. El camino que tuvo que recorrer la aprobación de la referida ley ante el Congreso de la Unión fue el siguiente. La Ley referida se basó en una iniciativa presentada por los senadores Lucero Saldaña Pérez y Enrique Jackson Ramírez ante el pleno del Congreso el 9 de noviembre de 2004. La Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados fue la responsable de dictaminar, en primer término, la iniciativa, encontrando algunos puntos que consideró pertinente modificar; en tanto que las Comisiones Unidas de Equidad y Género, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado de la República realizaron el dictamen como Cámara revisora. El 18 de abril de 2006, el pleno de la H. Cámara de Diputados aprobó el dictamen correspondiente con 377 votos a favor y cinco abstenciones; por su parte, el 27 de abril de 2006, el pleno de la H. Cámara de Senadores la aprobó también, con 83 votos a favor y uno en contra.

II. El diseño de la ley

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, como lo señala su artículo 1o., fue creada con objeto de “regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, así como proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento³ de las mujeres”. El instrumento en comento puntua-

³ De acuerdo con el *Diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española*, empoderamiento es un calco del verbo en inglés *to empower* que se utiliza para referirse a la concesión de poder a un colectivo desfavorecido socioeconómicamente para que,

liza que la igualdad entre hombre y mujeres implica la eliminación de toda forma de discriminación que se genere en cualquier ámbito de la vida por pertenecer a cualquier sexo. Asimismo, establece sus principios rectores: igualdad, no discriminación y equidad. Su protección se extiende a todos los hombres y mujeres que se encuentren en el territorio nacional.

Se trata de una ley general, es decir, de una ley que pretende dirigir la actuación de los tres ámbitos de gobierno respecto de la aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres, así como las acciones conducentes de la política nacional en la materia. El fin de este tipo de ordenamientos jurídicos es inducir a los estados, al Distrito Federal y a los municipios, a que cuenten con sus propias leyes, así como dar fundamento a las políticas públicas. En el título II del ordenamiento se estipulan las competencias de cada uno de los ámbitos de gobierno en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

La ley también establece tres instrumentos de política en materia de igualdad. El primero, el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se define en su artículo 23, como:

El conjunto articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres.

El Instituto Nacional de las Mujeres es el encargado de coordinar, a través de su Junta de Gobierno, aquellas acciones que el Sistema genere, así como de expedir las reglas de su organización y funcionamiento. Entre los objetivos del Sistema Nacional destacan el coadyuvar a la modificación de estereotipos que discriminan y fomentan la violencia de género y el desarrollo de programas y servicios que fomenten la igualdad. En el ámbito estatal, es obligación de las entidades federativas desarrollar sistemas estatales de igualdad entre mujeres y hombres, procurando su participación programática en el Sistema Nacional.

El segundo de los instrumentos es el Programa Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres, el cual es propuesto por el Instituto Nacional de

mediante su autogestión, mejore sus condiciones de vida, que es justamente el sentido que se le da en esta ley.

las Mujeres, y revisado cada tres años, tomando en cuenta las necesidades entre los distintos niveles de gobierno, así como las particularidades de cada región del país. Las entidades federativas también deben elaborar programas estatales de mediano y largo alcance, en los que deberán puntualizar objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias. Es obligación del Ejecutivo incluir en sus informes anuales los avances del Programa Nacional.

El tercer y último instrumento que plantea la ley es la observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres, misma que asigna a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). En su artículo 22 señala que la CNDH es “la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres”. La observancia debe ser realizada por personas de reconocida trayectoria, especializadas en la igualdad de género y consiste en recibir información sobre las medidas y actividades que realice la administración pública, evaluar el impacto que tengan en la sociedad las políticas aplicadas, proponer la realización de estudios e informes técnicos y difundir información sobre el tema.

En el título IV, la ley establece los objetivos operativos y las acciones específicas que deben marcar el rumbo de la política nacional en materia de igualdad. El primero de ellos es la igualdad entre mujeres y hombres en la vida nacional; entre las acciones para llevar a cabo este objetivo destacan: el establecimiento de fondos para la promoción en materia de igualdad; el impulso de liderazgos igualitarios, la promoción de la revisión de sistemas fiscales para reducir los factores que relegan la incorporación de las personas, en razón de su sexo, al mercado de trabajo, así como el diseño y la aplicación de lineamientos que aseguren la igualdad en la contratación del personal en la administración pública; el diseño de políticas y programas de desarrollo y de reducción de la pobreza con perspectiva de género; la vinculación de todas las acciones financiadas para el adelanto de las mujeres, y el establecimiento tanto de estímulos como de certificados que se otorgarán anualmente a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas en la materia.

El segundo de los objetivos es la participación y representación política equilibrada de las mujeres y los hombres; en este rubro la ley señala las siguientes acciones: favorecer el trabajo parlamentario con perspectiva de género; evaluar a través de la CNDH la representación equilibrada entre hombres y mujeres en los cargos de elección popular, así como fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres tanto en el servicio civil de carrera como en altos cargos públicos.

El tercer objetivo es la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres, cuyas acciones principales son: promover el conocimiento de la legislación y jurisprudencia en la materia; integrar el principio de igualdad en el ámbito de la protección social; revisar permanentemente las políticas de prevención, sanción y erradicación de la violencia de género, y promover campañas de concientización sobre la participación equitativa de mujeres y hombres en la atención de personas dependientes de ellos.

Un cuarto objetivo es la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo, el cual se pretende lograr a través del desarrollo de las actividades de concientización sobre la importancia de la igualdad, así como la vigilancia de la integración de una perspectiva de género en todas las políticas públicas.

Finalmente, la ley se refiere al derecho a la información y a la participación social en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

III. Puntos relevantes

De la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se pueden resaltar dos puntos que resultan sumamente relevantes.

a) Acciones afirmativas

La igualdad sustancial, es decir, el mandato para los poderes públicos de eliminar los obstáculos que impiden el logro de la igualdad en los hechos, es el estadio más reciente en el largo camino que ha recorrido el principio de igualdad a través de las constituciones modernas. Esta igualdad supone, o incluso exige, la implementación de medidas de acción afirmativa, las cuales generen prácticas que modifiquen el aspecto educativo y cultural de la sociedad.⁴

No existe consenso doctrinal sobre el contenido del término “acciones afirmativas”; no obstante, se considera que del Comité para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del Consejo de Europa ha emanado un concepto por demás claro, que las considera como aquellas “estrategias destinadas a establecer la igualdad de oportunidades por medio de medidas que

⁴ Miguel Carbonell, “Igualdad constitucional”, en Miguel Carbonell, coord., *Diccionario de derecho constitucional*. México, Porrúa / UNAM, IJ, 2005, p. 693.

permitan contrarrestar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales”.⁵ Por lo que se refiere a la ley en comento, ésta define, en su artículo 5o., a las acciones afirmativas como “el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres”. Estas medidas están destinadas a establecer igualdad de oportunidades ante desigualdades de hecho y su objetivo es lograr la igualdad entre un grupo dominante y un grupo vulnerado. Cabe mencionar que no buscan la igualdad entre los individuos, aun cuando se entiende que al lograr la igualdad sustancial de un grupo, se logra también la de los individuos que lo integran.⁶

Las acciones positivas deben tener los siguientes elementos:

- a) La medida diferenciadora que se refiere a un tipo de desigualdad y que debe ser transparente e inmodificable para el individuo que la porta y que sea considerado por la sociedad de forma negativa.
- b) Se reproduce bajo una situación especial de escasez, como es el caso de los puestos de trabajo.

No obstante que la doctrina coincide en que las acciones afirmativas son paliativos de carácter transitorio contra la discriminación, resulta atinado el énfasis que esta ley ha dado a dicha característica, al señalar expresamente que las acciones afirmativas son “medidas de carácter temporal”, ya que para ciertos sectores de la sociedad podrían implicar consecuencias negativas dados los costos individuales que imponen. Es precisamente debido a esta razón que es de suma importancia que dichas acciones se utilicen solamente en sectores estratégicos y sus presupuestos sean respetados escrupulosamente, a pesar de la complejidad técnica que ello suponga para quienes las apliquen.

Los argumentos que se suelen presentar en contra de las acciones afirmativas son básicamente cuatro. Primero: violan el principio de igualdad; sin embargo, la igualdad no puede considerarse totalmente simétrica y una idea de igualdad formal que no atienda a las discriminaciones que de hecho existen en la realidad, violaría los fines últimos de este principio. Segundo: no son neutrales y usan criterios prohibidos para diferenciar a las personas; la realidad es que no es posible ser neutral cuando los gru-

⁵ Aída Kemelmajer de Carlucci, “Las acciones positivas”, en M. Carbonell, comp., *El principio constitucional de igualdad*. México, CNDH, 2003, p. 239.

⁶ *Ibid.*, pp. 239 y 240.

pos vulnerados lo son porque no cuentan con incentivos que les permitan competir en igualdad de oportunidades. Tercero: son paternalistas; no es que se considere a las mujeres como seres indefensos e incapaces, por el contrario, al considerar a las mujeres como capaces para desempeñar las mismas actividades que los hombres, es que se aplican acciones afirmativas. Cuarto: no respetan los criterios de mérito; el mérito no es en todos los casos un criterio justo para la distribución de beneficios sociales.⁷

En países como Argentina, la aplicación de las cuotas electorales de género, “especie dentro del concepto de acciones afirmativas”,⁸ ha ampliado el acceso de las mujeres a ciertos cargos, como aquellos de elección popular, al grado de que en elecciones recientes ya no ha sido necesario utilizarlas. A pesar de esto, se insiste en el carácter temporal de las acciones afirmativas, especialmente en este ámbito, ya que:

En general, debe reconocerse que toda utilización de cuotas electorales presupone atribuir alguna relevancia a la representación como reflejo, esto es a la idea de que un órgano como el parlamento ha de estar compuesto de personas *representativas* de las distintas categorías y grupos sociales. Sin embargo, en cuanto a modelo puro y excluyente, la idea de la representación como reflejo se encuentra en tensión con la idea de la representación como mandato, pues privilegia tanto la necesidad de que las personas con función política sean *representativas*, que puede llegar a desdeñar u olvidar su función de *representantes*.⁹

Por lo que se refiere a otros países, como es el caso de Estados Unidos, aunque su jurisprudencia muestra un franco retroceso respecto de la aceptación de las acciones afirmativas, en ese país han producido modificaciones importantes en las pautas culturales. Al igual que en Europa, donde también parecen haber incidido en los comportamientos sociales.¹⁰

Así pues, se considera que para cumplir con los objetivos establecidos por esta ley, las acciones afirmativas serán de vital importancia, toda vez que al operar en un doble sentido no sólo removerán obstáculos, sino que

⁷ M. Carbonell, “La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de cuotas electorales de género”, en *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, IIJ, ene.-jun., 2003, pp. 195-197.

⁸ *Ibid.*, p. 194.

⁹ Alfonso Ruiz Miguel, “La representación democrática de las mujeres”, en M. Carbonell, comp., *El principio constitucional de igualdad*, p. 292.

¹⁰ A. Kemelmajer de Carlucci, “Las acciones positivas”, en *op. cit.*, p. 282.

promoverán condiciones para que la igualdad sea real y efectiva en atención a la función social del Estado.¹¹

b) El papel de la CNDH

El segundo tema que no puede dejarse de lado es el papel que desempeñará la CNDH en el cumplimiento de los objetivos de la ley. La política nacional en materia de igualdad es definida en el Programa Nacional, encauzada a través del Sistema Nacional, en tanto que la evaluación y el seguimiento de su observancia están a cargo de la CNDH.

Con el propósito de uniformar el marco legal sobre este punto, el 26 de enero de 2006 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto por el que se adiciona la fracción XIV bis al artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, otorgándole atribuciones para “la observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres”. Esta modificación a la ley señala también que la CNDH debe realizar las reformas o adiciones pertinentes en su Reglamento para establecer las funciones específicas del área.

El Consejo Consultivo de la CNDH, en su Sesión Ordinaria Número 211, que se celebró el 14 de febrero de 2006, adicionó un segundo párrafo al artículo 59 del Reglamento Interno, para crear un Programa que realizará las nuevas funciones asignadas por la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el cual fue adscrito a la Segunda Visitaduría General, en la misma sesión de dicho órgano colegiado. Los acuerdos del Consejo fueron publicados el 7 de marzo de 2006 en el *Diario Oficial* de la Federación.

El programa mencionado tiene las siguientes atribuciones:

- I. Implementar un sistema de información que permita el seguimiento, evaluación y monitoreo de políticas aplicadas en la administración pública, relacionadas con el derecho de igualdades entre mujeres y hombres, a fin de estar en posibilidad de realizar las propuestas indispensables para hacer efectivo este derecho.
- II. Conocer de quejas por presuntas violaciones al derecho humano de igualdad entre mujeres y hombres.

¹¹ Karla Pérez Portilla, “Acciones positivas”, en Miguel Carbonell, coord., *Diccionario de derecho constitucional*, p. 603.

- III. Elaborar proyectos de recomendación y someterlos a consideración del visitador general a cargo del Programa.
- IV. Promover y difundir la cultura de respeto del derecho de igualdad entre mujeres y hombres.
- V. Proponer la implementación de acciones tendentes a eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres.
- VI. Promover los derechos de igualdad entre mujeres y hombres a través de acciones de vinculación con personas físicas y morales de los sectores social, público y privado.
- VII. Proponer la celebración de convenios y acuerdos en esta materia.
- VIII. Las demás que le confieran las disposiciones legales, así como aquellas que le asigne el presidente de la Comisión Nacional.

Cabe destacar que el acuerdo de creación del Programa establece, a su vez, la obligación de capacitar en la materia a los servidores públicos adscritos al mismo.

IV. Comentario final

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres cuenta con los elementos necesarios para provocar un cambio de fondo; para lograr, por una parte, que se establezcan lineamientos que deriven en una igualdad real, no sólo jurídica, a través del desarrollo de una cultura jurídica distinta; y por otra, favorecer la instauración de políticas públicas que prevengan, atiendan y erradiquen la violencia hacia las mujeres y las niñas en nuestro país. Por otro lado, es importante no perder de vista que la aplicación de esta ley no sólo corresponde a la Federación, sino en buena medida a las entidades federativas, que serán quienes no solamente tendrán que crear normatividad al respecto, sino también implementar las medidas necesarias para que se cumpla. Así, este instrumento jurídico permitiría la uniformización en todo el país en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Aún cuando la igualdad jurídica es uno de los pilares sobre los que toda sociedad democrática y pluralista debe asentarse, lograr una plena materialización del ideal de igualdad constitucional es, aunque necesario (de perseguir), imposible (de alcanzar).¹² No obstante, esta aspiración es

¹² Michel Rosenfeld, "Hacia una reconstrucción de la igualdad constitucional", en M. Carbonell, comp., *El principio constitucional de igualdad*, p. 71.

una manera de superar los obstáculos que han impedido a las mujeres tener un mayor desarrollo en nuestra sociedad, una participación económica en condiciones equitativas, así como erradicar las prácticas de violencia y maltrato de las que son víctimas muchas mujeres mexicanas.

Queda el desafío para esta ley, que aun cuando deja en el aire las cuestiones presupuestarias, promete abrir camino hacia una igualdad sustancial, donde la aplicación práctica de la justicia se vea en todas las situaciones, y un avance significativo en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por nuestro país en la Declaración de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín, de 1995. Lo anterior, sin olvidar que los hombres y las mujeres son iguales como seres humanos pero tienen ciertas necesidades y aspiraciones distintas, por lo que será fundamental tomar en consideración la riqueza de la universalidad, pluralidad y diversidad humanas.