

Equidad de género en el Derecho Electoral*

Manuel González Oropeza**

SUMARIO: I. Acción afirmativa como instrumento de equidad. II. Legislación y equidad de género. III. Equidad de género en los tratados internacionales vigentes en México. IV. El Poder Ejecutivo y la paridad de género. V. La justicia electoral y la paridad de género.

I. Acción afirmativa como instrumento de equidad

Mucho se ha debatido a nivel internacional sobre el tema de equidad de género. Se han analizado los puntos de vista social, político, económico, laboral y familiar, entre otros. Sin embargo, dentro del ámbito político electoral resulta imprescindible la perspectiva jurídica, y en particular la jurisdiccional, para obtener una visión más apegada a la realidad que nos permita comprobar la eficacia en la aplicación de las normas legisladas sobre la materia.

El término “género”, por ejemplo, “alude a la distinción de los atributos de hombres y mujeres que son asignados por la sociedad”,¹ a dife-

* Ensayo elaborado con la colaboración de Helen Patricia Peña Martínez.

** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México*, Serie estadísticas de género. Una guía para el uso y una referencia para la producción, UNFEM/CONMUJER, México, septiembre de 2000, p. 6.

rencia de las distinciones basadas en términos raciales que en México han quedado proscritas como clasificación legal. Las relaciones de género se expresan en valores, percepciones, prácticas y actitudes sociales que se recogen en el sistema jurídico integralmente. La distinción entre hombres y mujeres está reconocida por la legislación y la jurisprudencia para efectos de definir la discriminación, el matrimonio, el mercado de trabajo y muchas otras instituciones, incluso las formas representativas de gobierno y la participación política de los ciudadanos.

La distinción de las personas por razón de género no ha sido considerada como discriminatoria, sino como una necesaria distinción para evitar precisamente prácticas discriminatorias. En cambio, la raza y la clasificación de la población mexicana a través de criterios étnicos sufren mayor suspicacia, pues han quedado legalmente proscritas desde la Independencia.

La definición de género en sí establece una clara diferencia social entre hombres y mujeres. Consecuentemente, el tema de la equidad tiene que partir de un camino de dos vertientes que se convierte en una fuente inagotable de polémica. Ello, indudablemente ha incidido en que la equidad entre ambos géneros sea un campo no bien definido y aún por construirse.

En el ámbito político y jurídico se han tomado una serie de medidas para paliar la ausencia de representación política de diferentes grupos, socialmente vulnerables. Dentro de estas medidas se encuentran las llamadas "cuotas o acciones afirmativas", que son un mecanismo puesto en práctica para lograr que las minorías puedan ejercer sus derechos, a pesar de los obstáculos sociales a los que nos hemos referido con anterioridad.²

La acción afirmativa es una excepción al principio de igualdad idealizada, donde los actores se reconocen con sus capacidades distintas, tal como el derecho social lo hizo en su oportunidad en el constitucionalismo mexicano en 1917, neutralizando las inequidades surgidas en una aparente autonomía de la voluntad que hacía a todas las partes contratantes en una relación laboral o económica iguales.

² El artículo 5 de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, del 2 de agosto de 2006, la define como el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres.

De esta manera, la acción afirmativa pretende igualar las condiciones de los grupos vulnerables a través de políticas públicas que iguallen las condiciones de desigualdad entre las personas de distintos grupos sociales. El término fue acuñado por John F. Kennedy en su orden del 6 de marzo de 1961, cuando al crear una Comisión para promover la igualdad de oportunidades en el empleo estableció programas de financiamiento federal hacia los empleadores, con la obligación, a cambio, de “tomar acciones afirmativas” en la liberación de cualquier prejuicio racial en la contratación y el empleo. Posteriormente, Lyndon B. Johnson explicó en un discurso ante la Universidad Howard, cuyos estudiantes son afroamericanos, el 4 de junio de 1965, que la igualdad no se logra a través de declaraciones abstractas, sino a través de oportunidades concretas.³

Derivado de este concepto, y dedicado específicamente a la mujer, nos detendremos en el término de las cuotas de género, nombradas también como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, que ha sido adoptado por muchas legislaturas para paliar en alguna medida las limitaciones a las que se enfrentan las mujeres en la esfera política.

En este contexto, resulta muy importante destacar que las cuotas de género han sido preceptuadas como obligatorias en la mayor parte de los instrumentos jurídicos de los países que las contemplan, pero su vigencia es transitoria, hasta tanto sean superadas las diferencias a las que nos hemos referido reiteradamente.

Debido a la diversidad que ha caracterizado el debate en diferentes partes del mundo, mostraré las diferentes etapas que ha recorrido el tema de la participación de la mujer en el quehacer político en algunos de los países de cada continente y cómo se han resuelto distintos litigios suscitados como consecuencia de los deseos de concreción de estos anhelos.

³ En dicho discurso, Johnson manifestó: “Buscamos no sólo la libertad, sino la oportunidad, no sólo la igualdad legal, sino la habilidad humana, no sólo la igualdad como derecho y teoría, sino la igualdad como hecho y resultado”. A raíz de este discurso, emitió la Orden Ejecutiva número 11246, el 24 de septiembre de 1965, en donde ordena que todos los contratistas del gobierno federal deberían tomar acciones afirmativas hacia la contratación de minorías. Esta orden fue ampliada el 13 de octubre de 1967 para cubrir las acciones afirmativas en razón del género de las personas. *Cfr.* <http://www.infoplease.com/spot/affirmativetimeline1.html#1961>

De esta manera, analizaremos las acciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo, y preferentemente el Judicial, encaminados al logro de una adecuada presencia femenina en los espacios de poder y representación política.

II. Legislación y equidad de género

Algunos autores han externado que la Constitución federal de México de 1917 no consideró, en sus inicios, el debate del tema sobre equidad de género. El resultado fue contrastante, ya que a pesar de ser una Constitución con orientación social, preocupada por clases sociales vulnerables, como los trabajadores, los campesinos y tangencialmente los indígenas, las mujeres fueron olvidadas, no tanto por convencimiento de la disminución de su condición, sino más bien por el temor de su orientación política y de su presumible ideología conservadora.⁴

Luis González ha señalado que existía en esa época un desinterés generalizado de la ciudadanía por la democracia, agudizado por los deseos secesionistas de sociedades locales, ambiciones políticas de militares, entre otros.⁵

Sin embargo, Felipe Tena Ramírez⁶ dejó sentado que no se había hecho una interpretación literal de la Constitución, porque no existía una negativa expresa que impidiera la participación política de la mujer; más bien habían tenido gran influencia en el análisis, las cuestiones políticas e históricas que caracterizaron la época.

Otros consideran que existía una idea generalizada sobre el papel que debía desempeñar la mujer y que estaba relacionado con la atención de la familia y del hogar y no con los graves asuntos del Estado.

⁴ Este temor se observa en 1937 con el dictamen a la Iniciativa de reforma al artículo 34 constitucional, que presentó Lázaro Cárdenas, donde se lee: "(...) No existe por tanto el peligro de que la acción de la mujer campesina, obrera o empleada (*Nota del autor: nótese que no dice nada de las amas de casa que eran mayoría en la época*) se extravíe debido a la influencia de las ideas conservadoras". Cfr. "La participación de la mujer en la vida electoral de México". <http://www.cronica.diputados.gob.mx>

⁵ González, Luis. *El liberalismo triunfante. Historia General de México*, México, El Colegio de México, citado por Peña Molina, Blanca Olivia en *¿Igualdad o diferencia?*, México, Plaza y Valdés, 2003, p. 58.

⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1990, p. 95.

La relación entre la familia como núcleo de la formación estatal que la sociología de la época había descrito aparentemente no había convencido a los políticos de la época institucional para incluir la expresa participación política de género.

Sin embargo, para establecer una fecha en México sobre este tema hay que considerar que las primeras señales en el país para la ampliación de espacios de participación política comenzaron en el ámbito local. El derecho de elegir y ser elegido para ciudadanos de ambos sexos en elecciones municipales se otorgó en 1916 en los estados de Chiapas, Yucatán y Tabasco. En 1923 se proclamó la igualdad jurídica en San Luis Potosí, y en 1936 tuvo lugar este reconocimiento en el estado de Puebla.

En el ámbito federal, la primera gran reforma constitucional para las mujeres, que reconocía su derecho ciudadano, tuvo lugar el 17 de octubre de 1953 y con ella se reformó el artículo 34 constitucional, después de la expedición de la Constitución de Baja California.

Para un estudio de la equidad de género en México, es necesario reconocer que el término está íntimamente relacionado con los artículos 1º y 4º de la carta magna vigente.

El artículo 1º, como resultado de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, contiene tres párrafos, los cuales están relacionados con la equidad de género.

El primer párrafo se refiere al principio de igualdad de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional, sin distinción alguna, con respecto a los derechos fundamentales que la Constitución establece. Ahora bien, al considerar la interpretación de la Constitución como un todo, debemos tomar en cuenta lo establecido en el artículo 133 constitucional, que reconoce a los tratados, entre otros, como "la Ley Suprema de toda la Unión", y por tanto se deben incluir aquellos derechos fundamentales consagrados en los tratados internacionales de los que México es parte.

El segundo prohíbe la esclavitud, y es el párrafo trasladado del artículo 2º de la carta magna, con motivo de la reforma antes mencionada. Aunque pudiera parecer que este artículo ha sido rebasado por el tiempo, debemos recordar que todavía existen algunas prácticas de esclavitud, relacionadas con asuntos laborales y sexuales, en la que los principales sujetos afectados son los niños y las mujeres.

El tercer párrafo fortalece el concepto de igualdad, al considerar que no se debe discriminar a las personas por motivos de raza, reli-

gión, sexo, origen social, entre otros, con lo que se excluye todo trato desigual. Este párrafo fue incorporado en el actual texto constitucional a partir de la reforma de 2001, siguiendo lo postulado en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, publicado en el *Diario Oficial* el 12 de mayo de 1981 y que sirvió de base para la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del 11 de junio de 2003.

La Ley en comento prevé una serie de medidas que tutelan los derechos y libertades consagrados en la Constitución y los tratados internacionales, y que deberán ser tomadas por autoridades y órganos públicos federales; además promueve la igualdad de oportunidades, a través de una asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta norma busca promover la permanencia del sexo femenino en el sistema educativo en todos los niveles; pone especial énfasis en los temas de salud reproductiva y procura la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías, para permitir una mayor incorporación de las mujeres a las labores productivas y políticas. Aunque este rubro no ha representado una despenalización del aborto todavía, como en nuestros vecinos países.

A propósito de la regulación encaminada a conciliar la vida privada de las mujeres con la pública, es importante comentar que este tipo de medidas han sido tomadas en algunos países latinoamericanos, por ejemplo Cuba, desde fechas tan tempranas como 1991, materializada con la creación de círculos infantiles (guarderías). Esta iniciativa se llevó a cabo inicialmente para sectores prioritarios de la economía y después se extendió hacia el resto de las áreas y está dedicada a madres trabajadoras con hijos de 1 a 5 años de edad.⁷ Este tipo de guarderías están diseñadas con un horario flexible, que les permite a las madres cumplir su jornada laboral sin mayores contratiempos. Al mismo tiempo, los niños se encuentran atendidos por profesionales capacitadas pedagógicamente y alimentados de manera adecuada.

No obstante, retomando el análisis de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, ésta ha incorporado preceptos muy innovadores y de gran utilidad jurídica al considerar que en la inter-

⁷ Rico y Marco, 2004, citado por Sonia Montano. *Los caminos hacia la igualdad*, www.eclac.org

pretación y aplicación de esta norma deberá existir congruencia con lo estipulado en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha suscrito en ese rubro y con las recomendaciones de los organismos multilaterales y regionales, que por demás constituyen, en la materia de derechos humanos, uno de los más completos (artículos 6° y 7°).

En este sentido, es importante destacar que históricamente ha existido una escasa aplicación de los instrumentos internacionales en los casos que se analizan, muchas veces por defender a ultranza la supremacía constitucional y otras por falta de actualización en los temas de aplicación de los tratados internacionales en el ámbito interno.

La equidad de género comenzó con los derechos políticos y después se propagó a la igualdad en todas las áreas, así como a la prohibición de la discriminación de razas y de género.

Por su parte, el artículo 4° regula la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, destacando el desarrollo de la familia. Este precepto tiene en su haber ocho reformas constitucionales, de las cuales la del 74 y la del 2000 están relacionadas directa o indirectamente con el tema que nos ocupa.

La primera de estas reformas modificó el párrafo 1° del artículo 4°, que reconoció constitucionalmente la igualdad.

El 7 de abril de 2000 se llevó a cabo otro cambio para establecer el derecho de las niñas y los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Otra norma que fue aprobada recientemente fue la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006, que como mencionamos anteriormente, hace especial referencia a las cuotas afirmativas de género.

Del análisis y relación de la normatividad vigente nos queda claro que desde el punto de vista legislativo no hay nada que se oponga a la concreción de la paridad de género. Sin embargo, la realidad indica que en la práctica existen otras condiciones sociales que no permiten el adecuado cumplimiento de lo regulado.

A esto debemos agregar que el principio de igualdad, contenido en los artículos 1° y 4°, puede ser considerada una abstracción jurídica, contra la que inciden esas condiciones sociales a las que nos

referíamos anteriormente, y que permiten el acceso desigual de ambos géneros a la vida política.

En ese sentido, como veremos más adelante, cuando algunos actores políticos pretenden que los órganos jurisdiccionales apliquen reglas neutrales a situaciones desiguales, estamos dando lugar a injusticias e inequidades.

Sobre el tema de la igualdad y la diferencia, Luigi Ferrajoli⁸ ha identificado cuatro modelos de relación entre derecho y diferencia contenidos en los instrumentos constitucionales, que según mi punto de vista deben ser tomados en cuenta por todos los impartidores de justicia en el análisis de esta problemática, al igual que lo ha venido haciendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁹

El primer modelo calificado como el de la indiferencia jurídica de las diferencias en el que las diferencias son ignoradas a partir de una idea abstracta de igualdad. Las diferencias no se valorizan si se desvalorizan, no se tutelan ni se reprimen, no se protegen ni se violan. Este es el paradigma hobbesiano del estado de la naturaleza y la libertad salvaje, que confía a las relaciones de fuerza la defensa, o por el contrario, la opresión de las diversas identidades, y en particular, el de la diferencia de sexo que se resuelve en la sujeción de hecho de la mujer al poder masculino y en su relegación a su papel doméstico “natural” de mujer y de madre.

En el segundo modelo, el de la diferenciación jurídica de las diferencias, se jerarquizan las diferentes identidades. Según este modelo, las identidades determinadas por las diferencias valorizadas (de sexo, nacimiento, etnia, fe religiosa, lengua, renta y otras) resultan asumidas como status privilegiados, fuentes de derechos y de poderes, e incluso como base de un falso universalismo modelado únicamente sobre sujetos privilegiados; mientras otras —la de mujer, pero también la de judío, negro, hereje apóstata, extranjero, etcétera— se asumen como status discriminatorios, fuentes de exclusión y de sujeción, y, a veces, de persecuciones.

Éste es el paradigma discriminatorio cuando la igualdad y los consecuentes derechos “universales” aparecen pensados y proclamados

⁸ www.filosofiaayderecho.com/biblioteca-e/ferrajoli.htm

⁹ Acción de inconstitucionalidad 2/2002, SCJN, P./Acciones-CJEJ/2002/sentencias/S-002-2002.doc

en las primeras Constituciones liberales, únicamente con referencia al sujeto macho, blanco y propietario.

En el tercer modelo, el de la homologación jurídica de las diferencias, éstas son también valorizadas y negadas, pero no porque algunas sean concebidas como valores, sino porque todas resultan devaluadas e ignoradas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad. Más que transformadas en status privilegiados o discriminatorios, resultan desplazadas, o peor aún, reprimidas y violadas, en el cuadro de la homologación, neutralización e integración general.

Existe también un cuarto modelo de configuración jurídica de las diferencias: el de la igual valoración jurídica de las diferencias, basado en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales —políticos, civiles, de libertad y sociales— y al mismo tiempo en un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad.

Es decir, que en la aplicación de los preceptos constitucionales que contienen el principio de igualdad podemos encontrarnos con que las diferencias son soslayadas partiendo de una sociedad idealizada, donde el discurso admitido es el de “lograr la igualdad jurídica de las personas”, cuando se reconoce el impedimento a ocupar un puesto político de una mujer, porque al ser madre va a tener que ausentarse de sus actividades (status discriminatorio), o cuando no se tiene en cuenta o se niegan, en una elección intrapartidaria, los aportes y diferentes puntos de vista que puede aportar la representación femenina, que tan necesaria es para lograr un equilibrio político y social.

En este sentido, el derecho está obligado a tomar en cuenta las diferencias para regular determinadas situaciones jurídicas, aunque aparentemente la decisión que los administradores de justicia adopten sea desigual.

Por su parte, el artículo 2º ha sido otro de los artículos considerados en la reforma del 14 de agosto de 2001. Su principal valor radica en que ha reconocido el papel que deben desempeñar las mujeres indígenas, entre otros, en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria y el deber de las autoridades de permitir la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, y el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación.

Otro cambio importante lo constituyó la sustitución del término "hombre" por el de "persona", que tuvo lugar en el contenido del artículo 5º constitucional, de forma que los derechos consagrados en dicho artículo no se entiendan reservados exclusivamente a los hombres. Este cambio podría parecer una formalidad, sin embargo tiene un trasfondo importante, debido a que frecuentemente la palabra "hombre" ha sido utilizada en lugar de "humanidad", y ello constituye una omisión o exclusión real del género femenino.

A las modificaciones mencionadas hasta ahora debemos adicionar las realizadas para lograr un mayor acceso a las candidaturas para las mujeres a través de la ley reglamentaria de estos artículos o en los mismos artículos 35 y 36 constitucionales, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como la etiquetación y aumento de los montos asignados a las instituciones encargadas de políticas públicas a favor de las mujeres en los presupuestos de egresos del 2002 y 2003.

Aunque en 1993 y 1996 la legislación aprobada señalaba que los partidos promoverían una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, la indeterminación de la norma permitió que la mayor parte de las candidatas mujeres fueron suplentes, o bien en los últimos lugares de las listas de representación proporcional. La reforma del COFIPE del 25 de junio de 2002, fue la que logró un verdadero avance al garantizar materialmente la distribución de las candidaturas "efectivas", entre categoría de género. Así, el artículo 38, inciso f), fue reformado para obligar a los partidos políticos a garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas.

El artículo 175, párrafo 3, instó a los partidos políticos a materializar la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en el ámbito político nacional, al permitir postulaciones a cargos de representación popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. De esta forma evitó que los partidos políticos promovieran internamente la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres, lo que no resultaba tan efectivo para lograr una representación femenina en la postulación a cargos de elección.

Los artículos 175-A, B y C establecieron los mecanismos para hacer efectiva esta disposición.

El primero de ellos designa un tope para los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, de no más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género, en las solicitudes de registro de candidatos a diputados y senadores.

El artículo 175-B considera que las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas, y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto.

El último artículo señala las sanciones a las que se harán acreedores los partidos o coaliciones que incumplan lo preceptuado.

En lo que toca a las legislaciones electorales de las entidades federativas, se observa que 16 incluyen las acciones afirmativas para diputaciones de mayoría relativa y 20 para las de representación proporcional. En 15 se aceptan las cuotas para las candidaturas de las presidencias municipales, 16 en regidurías y 17 para los cargos de síndicas por ambos principios.

Otras de las acciones encaminadas a lograr la equidad entre hombres y mujeres fue (en febrero de 1965), la reforma al artículo 18 constitucional, que reconoció las necesidades específicas de las mujeres en prisión, al separarlas de los hombres para cumplir sus penas.

En 1969 se reformó el artículo 30 constitucional, para considerar mexicanos por nacimiento a los niños de madres mexicanas, nacidos en el extranjero, sin tener en cuenta la nacionalidad o la identidad del padre.

El artículo 123 también fue modificado, al reconocer la participación laboral femenina.

En este sentido, el Legislativo ha establecido la primera Comisión Ordinaria de Equidad y Género en la Cámara de Diputados y ha instalado el Parlamento de Mujeres, que permite a las legisladoras interactuar con los ciudadanos.

La norma interna más reciente que compromete a los tres niveles de gobierno en la prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia de género es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, que fue publicada en el *Diario Oficial* el 1º de febrero de este año.

En cuanto a la participación de la mujer en el escenario legislativo, como portadora del poder político, ésta tuvo lugar ciento treinta

años después de instalado el Primer Congreso en México. Desde su inicio hasta la actualidad la representación se ha comportado como sigue:

CÁMARA DE DIPUTADOS				CÁMARA DE SENADORES			
Año de Elección	Escaños disponibles	Mujeres	% Mujeres	Elección	Escaños disponibles	Mujeres	% Mujeres
1952-55	161	1	0.6	1964-70	64	2	3.12
1955-58	162	4	2.4	1970-76	64	2	3.12
1961-64	178	8	4.4	1982-88	64	6	9.3
1970-73	178	13	7.0	1991-94	64	3	4.6
1982-85	400	45	11.2	1994-2000	128	16	12.5
1991-94	500	42	8.8	2000-2006	128	20	16
2000-03	500	80	16	2006-2012	128	23	18
2003-06	500	113	22.6				
2006-09	500	113	22.6				

Fuente: Unión Interparlamentaria, www.ipu.org/wmn-el/world.htm

Al observar los parámetros representados en la tabla se puede concluir que en el ámbito legislativo el aumento de la representación femenina ha sido un proceso lento, pero progresivo, aunque han existido algunos períodos donde se ha retrocedido; por ejemplo, en 91-94 y 2000-2003.

Desde luego que el avance en gran medida es atribuible a las modificaciones legislativas que señalamos antes, y específicamente a la inclusión en ellas de las cuotas de género. Otro factor que ha influido es, sin dudas, el desarrollo del tema a nivel internacional, y su reflejo en la normatividad que veremos a continuación.

Sin embargo, para que las normas en vigor mencionadas al inicio de este acápite no sean letra muerta se necesita también su real implementación a través de políticas efectivas que cuenten con un soporte presupuestal adecuado que les permita su concreción.

Es decir, se deben eliminar los obstáculos, en gran medida burocráticos, que no permiten que las normas, una vez emitidas, puedan ser eficazmente aplicadas.

Otro de los problemas que se deben solucionar es la pasividad e indiferencia de muchas mujeres, provocada fundamentalmente por el rechazo social al que se enfrentan por incluir, además de sus actividades domésticas, otras responsabilidades que no son "aceptadas"

como adecuadas, porque supuestamente implican un abandono de las tareas que las normas sociales les han preestablecido.

Estos resultados estadísticos demuestran que es necesario continuar con programas que promuevan la conciencia social acerca de la importancia de que las mujeres se involucren en este tipo de actividades políticas. Para ello, los medios de comunicación deben ayudar con programas, dirigidos a ambos géneros, que enfatizen la importancia de lograr una verdadera equidad entre el hombre y la mujer.

En lo que concierne a la comunidad internacional, México necesitará elevar los niveles de presencia femenina en el Congreso, si pretende acercarse a países como Ruanda y Suecia, donde el 48.8% y el 47.3%, respectivamente, de los escaños en la Cámara baja, son ocupados por mujeres.

Por su parte, en algunos países de América Latina los parámetros también son más altos que en México; por ejemplo, en Argentina de 257 escaños de la Cámara baja 90 son ocupados por mujeres, lo que hace un 35% de representación femenina, y en el Senado, de 72 asientos, 31 corresponden a las mujeres, contra 17.2% que tenemos en México.

Por encima de México, en representación de la Cámara baja, en la región se pueden ubicar, además de Argentina, Costa Rica (38.6%), Cuba (36%), Perú (29.2%), Granada (26.7%), Ecuador (25%) y Honduras (23.4%).

A nivel mundial México ocupa el lugar 39, antecedido por países como Finlandia (38%) y España (36%), entre otros. Sin embargo, llama la atención que países con gran desarrollo cultural, como los Estados Unidos de América (16.3%) y Canadá (20.8%), se encuentren en los lugares 67 y 47, respectivamente, alejados de México por una considerable diferencia.

III. Equidad de género en los tratados internacionales vigentes en México

México ha ratificado una serie de instrumentos internacionales, que pueden ser considerados de gran ayuda en los conflictos sobre género, que en el ámbito interno tienen lugar. Entre los más representativos podemos mencionar a la Convención Internacional para la

Supresión de la Trata de Mujeres y Menores (*Diario Oficial* del 19 de octubre de 1949); la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer, Bogotá, Colombia, 30 de abril de 1948 (*Diario Oficial* del 16 de noviembre de 1954); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, Colombia, 2 de mayo de 1948; Declaración Universal de los Derechos Humanos, París, Francia, 10 de diciembre de 1948; Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, Nueva York, Naciones Unidas, 2 de diciembre de 1949 (*Diario Oficial* del 19 de junio de 1956); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Nueva York, Naciones Unidas, 31 de marzo de 1953 (*Diario Oficial* del 28 de abril de 1981); Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de Costa Rica", Costa Rica, 22 de noviembre de 1969 (*Diario Oficial* del 7 de mayo de 1981); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1979 (*Diario Oficial* del 12 de mayo de 1981) como su Protocolo Facultativo (Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 3 de mayo de 2002), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, llamada también "Convención de Belém Do Pará", cuyo proyecto fue patrocinado por los gobiernos de El Salvador y México (*Diario Oficial* del 19 de enero de 1999).

También, se ha adherido México a la Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, China, 15 de septiembre de 1995, y ha firmado su plataforma de acción, que pone especial énfasis en la necesidad de compartir, entre hombres y mujeres, el poder y las responsabilidades no sólo del hogar, sino también del lugar de trabajo y de todas las esferas sociales y políticas.¹⁰

Finalmente, dentro de los objetivos que la ONU se trazó en la Declaración del Milenio, de 2005, se encuentra el de eliminar las desigualdades entre los géneros en materia educativa, lo que vuelve a concentrar la atención de la comunidad internacional en un problema latente.

Estos acuerdos internacionales establecen pautas para que los Estados parte puedan regular los derechos políticos de los ciuda-

¹⁰ Remolina Roqueñí, Felipe, *Declaraciones de Derechos Sociales*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, pp. 93-416.

danos, poniendo especial énfasis en evitar la discriminación, entre otros, por concepto de género, y compelen a derogar o modificar las leyes que puedan ser contrarias a esta idea y establecen la obligación de los miembros para tomar medidas tendientes a modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres que inciden en acrecentar las diferencias. Sobre todo, los acuerdos citados pueden constituir un material complementario importante para las normas internas, como veremos más adelante.

Ahora bien, en el procedimiento de integración de los tratados a la legislación interna, a tenor de lo establecido en el artículo 133 constitucional, los acuerdos internacionales suscritos por México deben ser considerados "Ley Suprema de toda la Unión", al igual que la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su labor interpretativa, ha confirmado un criterio sostenido en 1999, en el que sitúa a los tratados por debajo de la Constitución, pero por encima de las leyes del Congreso de la Unión.

Evidentemente, los acuerdos internacionales que han sido tenidos en cuenta de manera especial, para tomar esta decisión, han sido los referidos a los derechos humanos, porque lo preceptuado en esta materia puede, en la mayoría de los casos, constituir un paso de avance, de enriquecimiento y actualización de lo regulado en el ámbito interno. Ahora bien, según parece, lo que se desea, a futuro (esta decisión aún no sienta jurisprudencia) es que el cumplimiento no encuentre prácticamente ningún obstáculo.

Sin embargo, para los temas, por ejemplo, de comercio internacional, en lo particular, la situación cambia, pudiendo ser colocado el país en una situación de indefensión difícil de revertir.

En ese sentido, es preferible buscar un justo medio en las decisiones para que éstas mejoren en algún grado para todos, y no excepcionalmente para unos, mientras que el resto de los actores puedan verse afectados.

En general, de lo comentado se puede afirmar que México está "actualizado" a nivel internacional en el tema de género. El problema más bien radica, como veremos posteriormente, en lograr una aplicación consecuente de los acuerdos internacionales.

IV. El Poder Ejecutivo y la paridad de género

En el plano constitucional el artículo 26 obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que permita el crecimiento de la economía, así como la independencia y la democratización política, social y cultural.

Este artículo establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública. Dentro de estos programas, la participación de las mujeres en la vida económica, social, política y cultural del país ha ocupado un importante papel.

Otra de las acciones del Ejecutivo ha sido, como se ha señalado antes, la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), cuya principal función ha sido la promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas, consagradas en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, en particular, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

El Inmujeres promueve y fomenta las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad entre mujeres y hombres, además de trabajar para incorporar la perspectiva de género en los planes, proyectos y programas del aparato gubernamental con el objeto de modificar normas y procedimientos que aseguren que las necesidades de las mujeres mexicanas sean debidamente atendidas.

Esta institución publicó en 2002 una obra en la que participaron proyectistas, jueces y magistrados en materia civil, penal y familiar, en la revisión y análisis de diversas sentencias judiciales, en donde la perspectiva de género y el contenido de los tratados internacionales han tratado de fortalecer el razonamiento jurídico que se ha materializado en una nueva forma de impartición de justicia.

También en ese mismo año el Inmujeres publicó el estudio "Legislar con perspectiva de género", donde revisó el marco legislativo federal y estatal, en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños, para saber el avance de nuestras leyes nacionales con respecto a los tratados internacionales.

Sin embargo, estas acciones no pueden ser clasificadas como multidisciplinarias en su totalidad, debido a que no se incluyeron a los magistrados de la materia electoral. Sin duda los derechos políti-

cos de la mujer no fueron considerados en aquella ocasión, o por lo menos existió desconocimiento por parte de la institución gubernamental citada, acerca de cuáles eran las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver los conflictos en el rubro electoral.

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo, y apoyado por el Inmujeres, se creó el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proequidad). El Proequidad tiene como objetivos incluir el enfoque de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas para lograr la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres, así como impulsar la concreción de recursos presupuestales con enfoque de género.

La creación de estas entidades encargadas de promover los derechos de las mujeres y prevenir la discriminación tiene gran importancia, porque estamos hablando de la institucionalización de las demandas femeninas, lo que permite canalizar estos reclamos a través de una vía oficial y lograr mayor éxito en su solución. Además, esta institucionalización ha ocurrido dando cumplimiento a la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing.

En cuanto a la representación femenina en el Poder Ejecutivo, es necesario señalar que en México una mujer nunca ha ocupado el cargo de presidenta de la República; sin embargo, para las elecciones de 1988 por primera vez se presentó una candidata mujer, en 1994 se presentaron dos, y en el 2006 se presentó una.

Por primera vez en 1981 fue designada una mujer en una secretaría de Estado, y en cuanto a las gubernaturas estatales, la primera mujer que ocupó este puesto lo hizo en 1979 por el estado de Colima. En 1987 asumió el mando la segunda gobernadora del país por el estado de Tlaxcala. En 1991 hubo una gobernadora de carácter interino en el estado de Yucatán; en 2004 fue elegida otra gobernadora en Zacatecas, y sólo una mujer ha sido designada "regente" del Distrito Federal.

V. La justicia electoral y la paridad de género

Como resultado de la reforma constitucional de 1996, el artículo 99 de la carta magna designa al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación (TEPJF), máxima autoridad jurisdiccional para la protección de los derechos políticos en México, y establece también, excepcionalmente, la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad que los partidos políticos, las minorías parlamentarias y otros sujetos legitimados pueden promover para plantear la posible contradicción entre una ley o norma general de carácter electoral y la Constitución (artículo 105 constitucional, sección II, inciso f).

Por su parte, el Instituto Federal Electoral es también otra autoridad electoral federal que se encarga de organizar las elecciones federales y resuelve un recurso de revisión administrativa.

Correspondiendo con el sistema federal jurídico-político mexicano, las 32 entidades federativas están facultadas para atender los procesos electorales locales.

En cuanto a la representación femenina, como ministras y magistradas, en los principales órganos de administración de justicia mencionados, ésta se ha comportado como sigue:

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN		TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	
Período	Mujeres	Período	Mujeres
1961 al 2007	13	1996-2006	11

La presencia de las mujeres en estas instituciones ha sido proporcional al comportamiento en el Congreso. Las ministras y magistradas no han podido sustraerse a las condiciones sociales a las que se han visto expuestas el resto de las mujeres mexicanas y que hemos comentado antes.

En lo que concierne al análisis de los asuntos presentados ante el TEPJF y la SCJN, en la defensa de los derechos políticos, es necesario apuntar que existen diversos factores que han incidido en que la utilización de los medios de impugnación no sea óptima.

En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la razón histórico-jurídica que explicaría este comportamiento es el hecho de que la interpretación constitucional (jurisprudencia dictada entre 1918 y 1920, correspondiente a la quinta época), resolvió que los derechos políticos no formaban parte del capítulo de garantías individuales, y

por tanto no podían ser protegidos por el juicio de amparo,¹¹ lo que a ciencia cierta impedía que las mujeres, en el caso de los derechos políticos en materia de género, pudieran impugnar de manera individual las limitaciones de estos derechos.

Dentro de las posibles causas de baja incidencia de demandas, llaman la atención las diferentes reflexiones que han tenido lugar en el ámbito doctrinal, por mujeres juzgadoras que cuestionan la pasividad que puede fomentar el aceptar las cuotas de género, pues consideran que los espacios en los lugares de decisión deben ser ganados.¹²

Otra vez resaltan aquí causas sociales, que se traducen en desconocimiento de los medios de impugnación, apatía para enfrentar los problemas de manera agresiva, o por lo menos con fuerza.

Como resultado de esta "escasez" de demandas, es necesario puntualizar que en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no existe jurisprudencia en el tema de paridad de género.

Los temas recurrentes en los litigios son los relacionados con demandas en las que se considera que la obligada utilización de las cuotas de género por parte de los partidos políticos atenta contra el principio de igualdad jurídica establecido en el artículo 4º constitucional.¹³

Ni en los alegatos de los quejosos ni en las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se tiene en cuenta que, según el artículo 4º, párrafo primero, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, ratificada por México en 1981, considerada además ley suprema de la nación, se establece que:

la adopción por los Estados parte, de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de la igualdad de oportunidad y trato.

¹¹ Fix Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, TEPJF, 2005, p p. 85- 87.

¹² Sánchez Cordero, Olga, "Juzgar con ojos de mujer", <http://www.scjn.gob.mx>

¹³ Acción de inconstitucionalidad 2/2002, novena época, t. XV, Pleno de la SCJN, marzo de 2002.

Queremos hacer hincapié en que este precepto considera que las medidas especiales, las cuotas de género, entre otras, tienen carácter temporal y que obedecen a determinadas circunstancias, entre las que se pueden mencionar la relegación histórica a que se ha visto confinada la mujer en la toma de decisiones, en este caso políticas.

Es decir, que cuando exista, en particular en México, una equilibrada representación de la mujer en la vida política del país, podrá considerarse que la medida ha cumplido su objetivo.

Por otra parte, retomando las consideraciones de igualdad realizadas por Luigi Ferrajoli, es importante destacar que hay que tener en cuenta que la igualdad es un término abstracto, y que para su verdadero análisis no se pueden ignorar las diferentes posibilidades que han incidido en que la mujer tenga hasta hoy, en el mundo entero, un acercamiento a las actividades políticas mucho menor que el hombre; es decir, ambos sexos no se encuentran en la misma situación de hecho; entonces no pueden recibir el mismo trato. En ese entendido, las acciones afirmativas que reconozcan la discriminación que ha padecido el sexo femenino en el quehacer político no pueden ser consideradas perjudiciales para los hombres.

Otro de los asuntos que toma relevancia es el que tiene que ver con la reticencia de algunos partidos en cumplir con lo estipulado en el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE), que establece la obligatoriedad de acatar la equidad de género tanto en las candidaturas de mayoría relativa como de representación proporcional.¹⁴

La demanda obedece a que sin la especificación agregada en las reformas al mencionado Código, o más bien rescatada del artículo transitorio 22 de 1996, los partidos políticos cumplieran el porcentaje, otorgando a las mujeres candidaturas como suplentes o bien, los últimos lugares de las listas plurinominales.

Otro de los argumentos utilizados por algunos partidos políticos, para obviar el requisito de las cuotas de género, está relacionado con el registro de *candidatos previamente determinados* por el Comité Directivo Estatal del partido en cuestión, para ocupar los lugares 2, 4

¹⁴ Recurso de apelación SUP-RAP-049/2002, TEPJF, enero de 2003.

y 6 de la lista y los *candidatos determinables*, que ocuparían los lugares 1, 3 y 5 de la lista mediante un orden de prelación de los candidatos de mayoría relativa registrados y aprobados por los órganos del Consejo Estatal Electoral, que obtengan el porcentaje de votación más alto en sus distritos. De esta manera, al no contenerse en la lista respectiva el nombre y sexo de quienes pudieran ser beneficiados mediante el otorgamiento de una constancia por el principio de representación proporcional, se impide al órgano electoral administrativo verificar si en cada uno de los segmentos de las listas respectivas quedó realmente incluido el número de candidatos que por razón de género deben contener.¹⁵

Estos casos nos demuestran los obstáculos que todavía enfrentan las mujeres para acceder a puestos de representación política, pues dentro de los partidos todavía no existe una conciencia real de la necesidad de que las opiniones con perspectiva diferente sea escuchada dentro de las instituciones partidarias. Aún las cuotas de género son vistas por muchos miembros partidistas como una obligación y no como un deber ciudadano.

Por otro lado, también confirma la pertinencia de considerar estas infracciones punibles, como lo establecen las reformas al artículo en comento.

Como ejemplo en la dirección contraria, también existen los casos en que no se cumple el principio de alternancia de género, porque se ha excedido la representación femenina de candidatas propietarias, y la representación masculina sólo se materializa como candidatos suplentes.¹⁶ Para el comentario de este caso caben los argumentos esgrimidos anteriormente, en el sentido de que es necesario el criterio de ambos géneros para tener una equilibrada representación en los cargos políticos, y que las facultades de un órgano colegiado son ejercidas habitualmente por quienes han sido designados como sus miembros propietarios, y sólo en casos extraordinarios son los suplentes los que llegan a ejercer tales funciones de mando u organización.

¹⁵ Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-184/2005, TEPJF, septiembre de 2005.

¹⁶ Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-28/2006, TEPJF, abril de 2006.

También existen situaciones en las que, para no cumplir con la cuota de género, una organización política determinada ha pretendido eliminar a las aspirantes, aduciendo que no han cumplido con los requisitos de acreditar su nacionalidad, a pesar de que en los documentos presentados obran el acta de nacimiento y la credencial de elector, documentos éstos oficiales que permiten acreditar fehacientemente la nacionalidad de las perjudicadas.¹⁷

El tema de la educación, y específicamente de la adecuada preparación profesional, es otro de los aspectos en los que, a pesar de los avances alcanzados, puede estar en desventaja el sexo femenino. La concepción social que considera al hombre como el proveedor asignado y a la mujer como la responsable de las labores domésticas y el cuidado de los hijos, incide negativamente en el acercamiento que debe tener la mujer a la preparación académica. En ese sentido, los partidos políticos, para no cumplir con las cuotas de género, aducen que aunque las consejeras electorales de los consejos locales, designadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral tienen una aceptable preparación, existen otras personas (hombres) que reúnen un "prestigio profesional" superior.¹⁸

Aquí nuevamente nos enfrentamos al problema de las diferentes posibilidades que tienen ambos sexos para desarrollar sus actividades profesionales, y cómo la mujer, en la mayoría de los casos, prioriza su responsabilidad materna, en detrimento de su realización profesional.

Resulta interesante notar que en los casos analizados, los juzgadores tienen muy clara la idea, en consonancia con los tiempos actuales, de lo prioritario que resulta lograr un equilibrio entre ambos sexos, darle el justo valor a la otra visión, social y política, que puede aportar la mujer y que la postergación de la atención de los problemas de las mujeres se debe a la ausencia del género femenino en los espacios de discusión de los aspectos sociales, económicos y políticos.

Es gratificante además constatar que los magistrados y ministros tienen que resolver los asuntos, luchando, en la mayoría de los casos, contra falsos prejuicios sociales que históricamente han coloca-

¹⁷ Juicio de revisión constitucional electoral, SUP-JRC-136/2006, TEPJF, junio de 2006.

¹⁸ Recurso de apelación, SUP-RAP-60/2005, TEPJF, noviembre de 2005.

do a la mujer en una situación de desventaja y que eso no los ha amedrentado ni ha ganado su complicidad. Indudablemente aquí los juzgadores demuestran un verdadero conocimiento de las condiciones sociales actuales y de la posición en que se encuentra el debate de la equidad de género.

Evidentemente, el análisis realizado nos permite considerar que las cuotas de género han aportado resultados efectivos en la inserción de la mujer en la vida política, y aunque éstos han encontrado dificultades en su concreción, han obtenido mayores logros que los programas de capacitación, la militancia política y las campañas para promover la conciencia de igualdad.

Su aprobación en las leyes electorales y estatutos partidarios lleva implícito el reconocimiento de la discriminación de género, y un ligero cambio en la balanza de poder, es decir, que los juzgadores tienen que iniciar sus argumentaciones partiendo de que las diferentes condiciones que tienen las mujeres para acercarse a la vida política del país es un hecho. Las limitaciones de este mecanismo están dadas fundamentalmente en su enfoque, pues tratan de resolver un problema de cantidad, no de calidad, por lo que resulta razonable pensar en que deberán ser creados otros mecanismos que complementen esta medida. Nuevamente surge aquí la idea comentada anteriormente de que las mujeres también necesitan ganar espacios y no sólo esperar a que les asignen cuotas, es decir, las acciones en este sentido deben ser complementarias y no aisladas, pues, como hemos constatado, ningún mecanismo va por sí solo a lograr el fin de esta desigualdad.

De la revisión de los casos considerados en este estudio también se puede constatar que en el tema de los derechos político-electorales de las mujeres, raras veces se esgrimen los preceptos sobre la materia contenidos en los tratados internacionales suscritos por México. Para conseguir esto es necesario mejorar los mecanismos de publicación de los tratados, para que esta información llegue hasta los juzgadores, abogados litigantes y todas las autoridades involucradas en el tema; establecer programas de actualización para el personal competente, que involucre a las instituciones participantes en los procesos de concertación de los tratados, desde la Secretaría de Relaciones Exteriores hasta el Senado de la República, para dar a conocer los diferentes elementos que se tuvieron en cuenta en las negociacio-

nes y que dé a los juzgadores una idea exacta de las condiciones que dieron lugar a lo pactado.

Todas estas medidas pueden ser útiles en el tema de paridad de género para evitar casos como el mencionado, donde no se toma en cuenta lo preceptuado por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el sentido de que las medidas, como las cuotas de género, son de carácter temporal, cuando en definitiva éste era, según nuestro criterio, el principal fundamento para rebatir la solicitud de la institución partidaria, y además, porque el artículo 175 del COFIDE no lo considera.

Finalmente, aunque el camino está trazado, pues el avance jurídico es innegable, la lucha contra el estatismo social y las raíces culturales no ha terminado y va a seguir provocando muchos litigios, como los que hemos analizado aquí.

Pero lo más importante de todo es que las mujeres deben asumir la lucha por sus derechos como una tarea propia y primordial, dejando atrás esa posición pasiva que tanto daño les ha hecho.