

DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER. LA IGUALDAD EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Francisco Javier GUERRERO AGUIRRE

SUMARIO: I. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.* II. *Concursos para mujeres.* III. *Otras medidas político electorales.* IV. *Conclusión.*

En materia de derechos políticos de las mujeres, la primera mitad del siglo XX, por lo menos en los países occidentales, fue una época de expansión y de extensión del derecho a votar. El final del siglo XX y el inicio del XXI están marcados por el reclamo de hacer efectivo el derecho de las mujeres a ser votadas, así como por la evaluación de los resultados de la necesidad de una mayor participación femenina en el poder político. Equidad en la representación pública.

México no es la excepción, el desarrollo de medidas legales para promover la equidad de género, centradas en la participación política, ha resaltado esta tendencia.

El aniversario del sufragio femenino es el 17 de octubre; en 1953, el presidente Adolfo Ruiz Cortines expide la reforma a los artículos 34 y 115, fracción I de la Constitución, en la que se otorga plenitud de los derechos ciudadanos a la mujer mexicana. Este año festejaremos el 60 aniversario. Pero la distancia entre la posibilidad de elegir y la de resultar electa es aún considerable.

Desde la reforma al artículo 34 constitucional en 1952 que posibilita el derecho de la mujer a votar, hasta nuestros días, la participación política de la mujer ha tenido un avance importante aunque paulatino; en tan solo sesenta años podemos afirmar que la mujer ha pasado de no poder siquiera votar, al ejercicio pleno de los derechos de poder ser votada y de participar de forma activa en la vida política del país; si bien la meta no se ha alcanzado de forma total, tenemos avances que han sido reconocidos incluso en el plano internacional.

El reconocimiento de los derechos del género femenino ha sido un trabajo constante; cuando se otorgó la calidad de ciudadanos, se cumplía una promesa e iniciaba otra: la lucha por el ejercicio pleno de los derechos de participación política de las mujeres en el país.

Si consideramos que el padrón electoral está constituido por 51.77% de mujeres (IFE, 2008),¹ el porcentaje de estas en cargos de elección popular no es de ninguna manera proporcional al que representan de la población total. La subrepresentación del sexo femenino en cargos de elección popular, y en general en espacios de decisiones públicas, sigue siendo un reto a la representatividad democrática.

La inclusión de las mujeres en la política no solo debe ser entendida como un requisito de la democracia en términos numéricos, sino que la participación plena de las mujeres es indispensable para atender sus necesidades específicas, hacer visibles las diferencias entre mujeres y hombres, y que esto permita impulsar acciones especiales temporales que ayuden a reducir las brechas entre ambos sexos, así como políticas permanentes de mejora de las condiciones de las mujeres.

En este contexto, y sobre la base de la igualdad jurídica y el reconocimiento de la desigualdad real, de condiciones, intereses, necesidades, circunstancias y prioridades, habría que aplicar políticas equitativas que nos lleven a una igualdad real, a una igualdad sustantiva, de contenido entre mujeres y hombres.

Así es como se traduce la obligación nacional e internacional del Estado mexicano frente a sus ciudadanas. No es una concesión graciosa a las luchas que muchas mujeres destacadas han dado desde diferentes frentes y tiempos, sino una necesidad imperiosa para dar contenidos de calidad a la democracia mexicana.

Para este ejercicio pleno, es fundamental, entre otros derechos, la participación política bajo tres de sus manifestaciones fundamentales: primero, el derecho a votar y a ser elegido o elegida; segundo, el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos; y tercero, el derecho a tener acceso a la función pública.

Son destacados hombres y mujeres que han posibilitado esta realidad, promoviendo una nueva cultura política en donde existen espacios de inclusión clara para ambos sexos, y en donde se realizan acciones afirmativas diversas para seguir en el camino hacia la igualdad sustantiva.

Hoy existe un consenso generalizado sobre la injusticia que implica la monopolización del poder en manos de los hombres, y sobre las implicaciones que ha tenido la exclusión histórica de las mujeres en la vida pública, no solo en términos de subrepresentación en los cargos públicos en todos los ámbitos de gobierno, sino también en la lectura y comprensión de la política, como señala Jaqueline Peschard, “en códigos y pautas masculinas,

¹ www.ife.org.mx.

marginando a las mujeres tanto en las deliberaciones como en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés para la colectividad”.²

Este avance en la participación política de las mujeres en nuestro país puede ser entendido de mejor forma si se tiene claridad sobre las obligaciones derivadas de los marcos legales nacional e internacional.

A partir de la reforma constitucional al artículo primero en 2011 se consagra el principio “pro persona”, que señala explícitamente: “En los Estados Unidos Mexicanos las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

En términos generales esto significa que los derechos humanos considerados en los tratados internacionales son parte de las garantías constitucionales, lo que representa la obligación del Estado para promoverlos y respetarlos.

Asimismo, en la actualidad, a nivel internacional existe un conjunto de instrumentos vigentes que han contribuido a visualizar y, en algunos casos, mejorar las condiciones sociales y políticas de las mujeres. El punto de partida fue la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.³

Sigue la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer (1952) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en donde es posible ubicar los documentos a partir de los cuales comenzaron a utilizarse términos como “indivisibilidad de los derechos” y su “universalización absoluta”, bajo una perspectiva jurídica que incluye un concepto moral y político. Estos términos van en conjunto con otros como “interdependencia” e “integralidad” de los derechos.

La importancia de firmar la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos radica en su carácter vinculante a condiciones básicas de los sistemas democráticos: el derecho a la participación política, los derechos a votar y ser electa/o, y a tener acceso a la función pública en todos los poderes y niveles de gobierno. Ambos documentos, a la vez, se vinculan con la Carta Democrática Interamericana (2001) establecida entre los Estados pertenecientes a la Organización de Estados Americanos.

² Peschard, Jaqueline, *La cultura democrática*, México, IFE, 2004, p. 173.

³ *www.un.org*.

I. CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

En esta ruta ha sido fundamental la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada por México el 23 de marzo de 1981, año en el que entró en vigor en nuestro país. El artículo 7 de dicha Convención dispone que:⁴

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Y en su artículo 8 señala que: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales”.⁵

Sobre este aspecto, el Comité de la CEDAW recomendó al Estado mexicano en 2006, lo siguiente:

29. El Comité recomienda al Estado Parte que fortalezca las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos, conforme a lo dispuesto en su recomendación general 23, relativa a las mujeres en la vida política y pública. Recomienda también al Estado Parte que introduzca medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25, a fin de acelerar las gestiones para facilitar

⁴ Versión consultada el 28 de agosto de 2012 en <http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/cedaw/cedaw.pdf>.

⁵ CEDAW, 1981.

el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo, en particular en el servicio exterior.⁶

El 17 de julio de 2012 tuve la oportunidad de ser comisionado, por parte del Instituto Federal Electoral, para participar como parte de la delegación mexicana en la sustentación del informe 7o. y 8o. consolidado del Estado mexicano ante las expertas y el experto de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por sus siglas en inglés) en la sede de la ONU. Por primera vez, el IFE fue invitado a formar parte de la delegación mexicana, para poder referir lo que corresponde al tema de la participación política de la mujer en México.

Al respecto se informó de los avances en la participación política a partir de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008 y a los instrumentos jurídicos que sirvieron para su aplicación real en este proceso electoral de 2012; se refirió la emblemática resolución del Tribunal Electoral SUP-JDC/12624/2011 y el Acuerdo del Consejo General CG/13/2012 para acatarla, que finalmente implicó para los partidos políticos la obligación de cumplir sin excepciones con la cuota de 60-40%, que considera la ley, en la postulación de candidaturas al Congreso, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, así como en lo que se refiere a candidaturas propietarias y suplentes, lo anterior para dejar atrás y para siempre el fenómeno conocido como el de las “juanitas” que permitía de alguna forma darle la vuelta a la norma de cuotas de género.

Lo anterior implicó que en la cámara baja (diputados) hay 185 mujeres (37%) y en la alta (senadores) 42 (32.81%).⁷

En el Consejo General, el 5 de septiembre de 2012, se propuso el Proyecto de Acuerdo ante el Consejo General, que tuvo por objeto promover la difusión del Informe sobre la Evolución Normativa y las Medidas Afirmativas para la Aplicación Efectiva de las Cuotas de Género en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, a las legislaturas locales, a los órganos administrativos y jurisdiccionales locales en materia electoral, así como al Comité Técnico de Expertas/os en Materia de Género y No Discriminación, y a las juntas ejecutivas locales y distritales del Instituto Federal Electoral.

El Informe y el Acuerdo fueron distribuidos posteriormente en los congresos locales, en las presidencias municipales, en las gubernaturas de los estados y en las salas regionales del Tribunal, buscando que a través de su

⁶ Recomendaciones del Comité de la CEDAW al 6o. Informe de México, 2006.

⁷ “Hablemos de género”, <http://genero.ife.org.mx>.

difusión pública, sirviera de ejemplo a seguir, en relación con los logros realizados en torno al ejercicio y protección de los derechos político-electorales de las mujeres.

En este sentido, dicho Acuerdo se elaboró para dar cumplimiento con el compromiso realizado ante la CEDAW, con el objetivo de difundir principalmente a las legislaturas locales, órganos administrativos y jurisdiccionales locales en materia electoral, los trabajos realizados por el Instituto, respecto a la experiencia del IFE en la aplicación de las cuotas de género, o medidas temporales a favor de la igualdad política de mujeres y hombres.

Con la finalidad de aportar información entre las esferas de intervención local y promover la adopción de medidas similares a nivel nacional, tomando en consideración las diferencias.

El Informe sobre la Evolución Normativa y las Medidas Afirmativas para la Aplicación Efectiva de Cuotas de Género en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, señala que mientras en el 2006 solo 137 mujeres conformaron la Cámara de Diputados, representando el 27.4%; en las elecciones de julio de 2012, fueron 185 mujeres en esta elección, equivalente al 36.8%.

En la Cámara de Senadores, en 2006, resultaron elegidas solo 19 mujeres, representando el 15.08%; mientras que para la presente legislatura se incorporaron 42 mujeres en la cámara alta, lo que representó el 33%.

El contenido del Informe mostró el avance en la participación política de las mujeres en nuestro país, a partir del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los marcos legales internacional y nacional.

Por ejemplo, la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos que dio reconocimiento constitucional a los tratados internacionales, al mismo nivel que las garantías constitucionales, además de un conjunto de instrumentos que han contribuido a visibilizar, y en algunos casos, a mejorar las condiciones sociales y políticas de las mujeres.

En noviembre de 2012 el Estado recibió las recomendaciones finales que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, formuló al Estado mexicano, contenidas en el documento: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por conducto de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, dependiente de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, al respecto me permito señalar que estas fueron difundidas a las 32 juntas ejecutivas locales de los estados, para que por su conducto fueran dirigidas a las 300 juntas ejecutivas distritales.

El Comité reconoció las modificaciones realizadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, que introdujo un sistema de cupos de género para registrar a los candidatos en una proporción

de 40:60, y recibió con beneplácito los resultados preliminares de las elecciones federales (2012), con los porcentajes ya señalados.

Exhortó al Estado a aplicar de manera sistemática y continua todas las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y consideró que las preocupaciones y recomendaciones señaladas en las observaciones finales requerían la atención prioritaria del Estado parte, hasta la presentación del próximo informe periódico.

Asimismo, el Comité exhortó al Estado a que centrara en esas esferas sus actividades de aplicación y a que, en el próximo informe periódico, indicara las medidas adoptadas y los resultados conseguidos. Además, el Comité solicitó al Estado parte que transmitiera las presentes observaciones finales a todos los ministerios (secretarías) pertinentes, a la Asamblea Nacional y a la judicatura, a fin de asegurar su plena aplicación.

II. CONCURSOS PARA MUJERES

Tomando en consideración estos compromisos internacionales, en el Consejo General del IFE, apenas el pasado 3 de septiembre, se aprobó por unanimidad el acuerdo que previamente había sido tomado en la Comisión del Servicio Profesional Electoral; los integrantes de esta, en sesión celebrada el 24 de julio de 2013, discutimos y aprobamos la modificación al Proyecto de Acuerdo que se nos presentó respecto de los lineamientos del Concurso Público 2013, para que se incluyera una medida afirmativa especial de carácter temporal, que promueva la participación exclusiva de mujeres en este concurso.

De esta forma, según lo aprobó por unanimidad también la Junta General Ejecutiva, el Concurso Público 2013-2014 será exclusivo para mujeres, y se llevará a cabo bajo tres convocatorias (las de puestos altos, medios y bajos) para ocupar las 96 plazas vacantes del Servicio Profesional Electoral, que serán abiertas.

El Concurso, como es tradicional, sigue varias etapas: cumplimiento del perfil, la aplicación de exámenes de conocimientos generales y conocimientos técnicos-electorales. Las aspirantes que obtengan un promedio aprobatorio pasarán a examen psicométrico y entrevistas, el promedio más alto será el que acceda a la plaza.

Como siempre ha sido, aun con la implementación de esta medida extraordinaria, el acceso y permanencia en el Servicio Profesional Electoral están basados principalmente en el mérito.

Para justificar y entender esta medida histórica, es importante precisar algunos datos; en el periodo de 1999 a 2010 se han realizado ocho concursos públicos, en promedio resultaron ganadores 1,717 personas, de las cuales 75.48% fueron hombres y 24.52% mujeres.

El Servicio Profesional Electoral actualmente se integra por un total de 2 mil 246 plazas, de las cuales 78.20% están ocupadas por hombres y solo 21.80% por mujeres, lo que representa una brecha de desigualdad real de más de 56 puntos porcentuales.

La realización de un concurso especial en donde se aplique la medida afirmativa temporal propuesta, en donde la totalidad de las plazas que se van a concursar sean ocupadas exclusivamente por mujeres, representará un incremento de 3.4% de plazas del servicio profesional, ocupadas por mujeres. Es un avance.

Desde luego existen resistencias a este tipo de medidas afirmativas, sin embargo, hasta ahora estas han demostrado su eficacia para lograr un mayor equilibrio en la participación, y como su nombre lo dice son temporales que inciden en un aspecto específico que se desea equilibrar, en este caso el servicio profesional del IFE.

Sabemos que el acuerdo del Consejo General ha sido impugnado ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, por lo que estaremos pendientes de la resolución que en su momento adopte este órgano de revisión constitucional electoral, pero soy un convencido de que solamente con estas decisiones extremas podremos cumplir, por lo pronto en el IFE, con los compromisos asumidos por México ante la CEDAW.

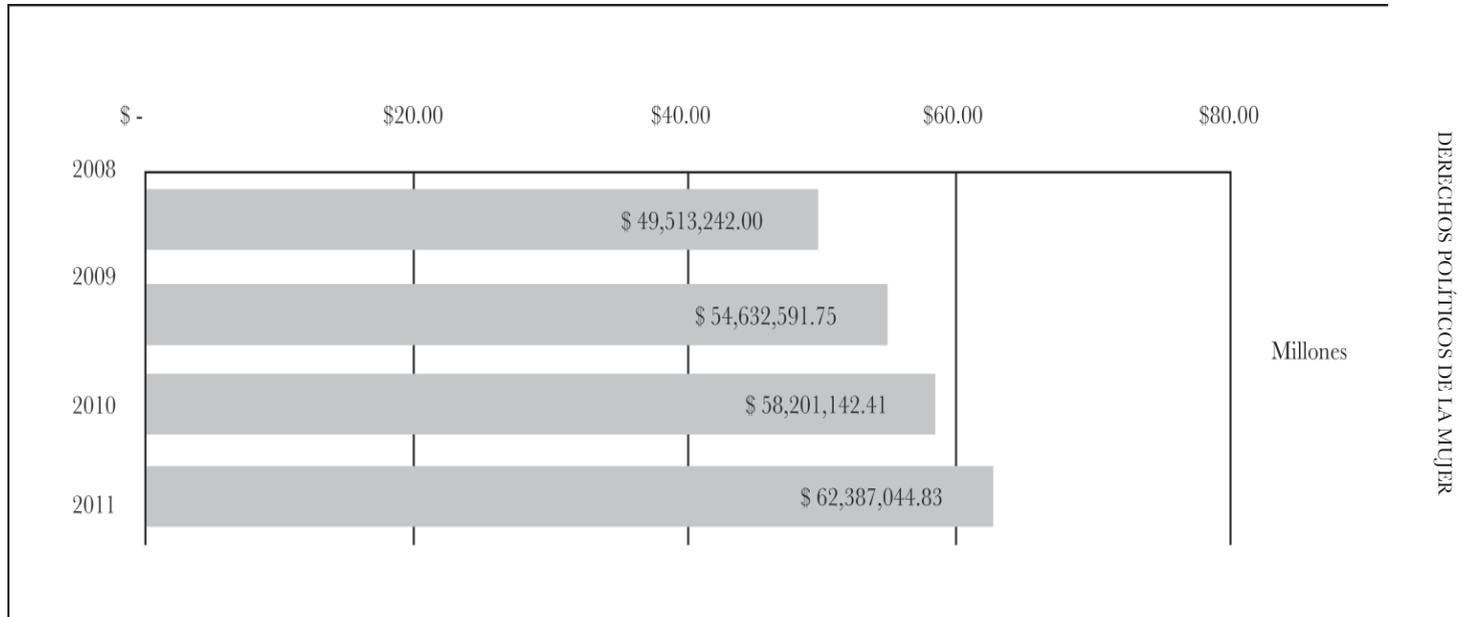
III. OTRAS MEDIDAS POLÍTICO ELECTORALES

Sobre el derecho de las mujeres a participar y ser elegibles, se ha establecido la obligación para que los partidos políticos nacionales destinen al menos 2% del financiamiento público anual, con el fin de capacitar, promover y desarrollar el liderazgo político de las mujeres (artículo 78, párrafo 1, inciso a, fracción V del Código Federal de Instituciones Electorales).

Con base en el marco jurídico, desde 2008 y hasta 2011 se gastaron \$224,734,020.99 pesos en: capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres (véase gráfica 1 en la página siguiente). Formalmente, el monto ha crecido 2% anual y seguirá en ascenso, mientras el financiamiento público ordinario aumente.⁸

⁸ Informe sobre la Evolución Normativa y las Medidas Afirmativas para la Aplicación Efectiva de las Cuotas de Género en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, agosto de 2012.

Gráfica 1



DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER

Millones

Finalmente, el financiamiento etiquetado ha sido uno de los últimos logros en materia de incorporación de la perspectiva de género en la normativa electoral, 17 estados aún carecen de reglas en la materia. No obstante, en 15 entidades ya se cuenta con artículos que etiquetan un financiamiento específico para la capacitación y promoción de liderazgos de las mujeres. En uno de ellos, se etiqueta el gasto para varios grupos, en 10 se establece un porcentaje igual al establecido a nivel federal (2%) y en cuatro estados se etiqueta más de 2% para este fin (véase gráfica 2 y tabla 1 en las siguientes páginas).

IV. CONCLUSIÓN

Los resultados tan favorables para la integración de las mujeres en el Poder Legislativo del Proceso Electoral Federal 2011-2012 se deben no solo a la normatividad existente en la actualidad, sino a la interpretación judicial que se hace de la misma, la cual ha sido posible con la participación de la sociedad civil consciente de sus derechos y de un Poder Judicial garante de los derechos de todas y todos.

Habría que considerar la necesidad de ajustar la letra de la ley para que se recuperen estas interpretaciones judiciales que otorgaron tan buen resultado, para alinear la norma con los compromisos internacional, nacional e institucional que se reflejó en ese ejercicio.

Si bien se han venido aplicando acciones afirmativas que por su propio carácter deben ser temporales, las cuales han “compensado o corregido” de manera eficiente las desigualdades que se presentan en el acceso de candidaturas a cargos de elección popular federales, también se realizan acciones que buscan modificar las condiciones que originan en lo profundo las desigualdades en la participación política de las mujeres y hombres, específicamente lo relacionado con la obligación de supervisar el adecuado gasto de 2% de los partidos políticos en el liderazgo de las mujeres, y a través del Modelo de Educación para la Participación Educativa.

Promover el cambio de estas situaciones de desigualdad en la vida de las mujeres y avanzar hacia relaciones más igualitarias y equitativas en la sociedad, implica actuar en varios niveles: en el orden normativo, en el orden social, en el orden cultural y en el educativo, así como dentro de las instituciones públicas.

Gráfica 2

2% destinado al desarrollo del liderazgo político de las mujeres (por partido)
2011 - 2013

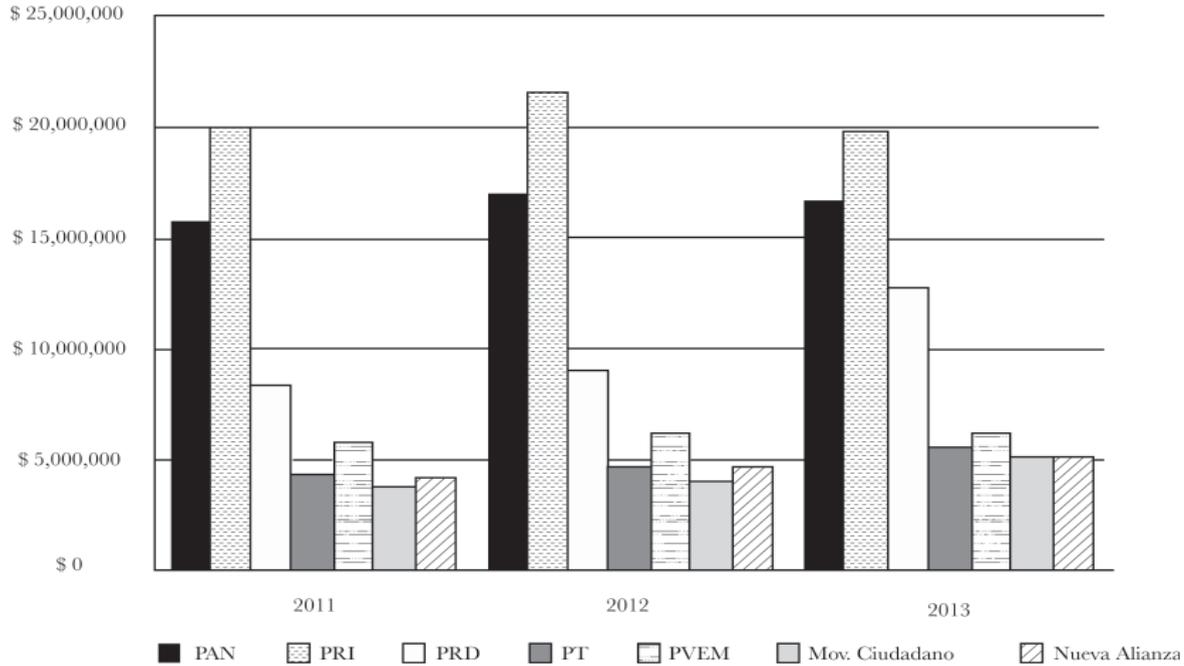


Tabla 1

<i>Partido</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
PAN	15,769,162	16,991,367	16,655,922
PRI	19,944,941	21,490,794	19,830,540
PRD	8,380,291	9,029,815	12,697,350
PT	4,384,129	4,723,926	5,468,711
PVEM	5,809,976	6,260,284	6,269,333
Movimiento Ciudadano	3,825,877	4,122,405	5,157,546
Nueva Alianza	4,272,669	4,603,827	5,199,118
<i>Total pesos</i>	<i>62,387,045</i>	<i>67,222,417</i>	<i>71,278,519</i>

El IFE, de forma natural, está obligado a ser ejemplo de este tipo de acciones, y por ello impulsa acciones afirmativas temporales en su ámbito de acción, en este caso en la convocatoria al concurso para acceder a plazas vacantes del Servicio Profesional Electoral, dirigido solamente para mujeres.

Tanto la igualdad como la equidad son imperativos éticos, jurídicos y sociales que deben impulsar los Estados en todos sus niveles de gobierno e instituciones públicas; mientras exista la desigualdad entre grupos de personas, no podemos pensar en tener una sociedad más justa.