

## LA REFORMA AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN MATERIA DE CUOTAS ELECTORALES DE GÉNERO

Miguel CARBONELL\*

### I. INTRODUCCIÓN

A raíz de las recientes reformas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en materia de cuotas electorales de género, y tomando en cuenta lo poco que sobre ese tema se ha debatido en México, me parece importante realizar una reflexión general que permita al lector entender el contexto en el que surgen las cuotas, así como analizar con algún detalle el texto del Cofipe, tal como quedó luego de su reforma. Ese es el doble propósito que anima las páginas que siguen, las cuales se cerrarán con una breve bibliografía que permita a los lectores que eventualmente se puedan sentir interesados por el tema, profundizar en el mismo.

Debo advertir desde el inicio que se trata de un tema polémico, que suele generar reacciones encontradas y sobre el que muchos países siguen debatiendo. No se trata, en consecuencia, de un tema que tenga un interés solamente teórico o doctrinal, ni de un tema del que se pueda decir que se ha llegado a conclusiones firmes; todo lo contrario. En este contexto debe entenderse la exposición que sigue, que quiere suministrar elementos de reflexión para poder ponderar adecuadamente una reforma que puede significar un cambio de fondo para nuestras instituciones parlamentarias y para el significado de la representación política en México.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES

Las cuotas electorales, por razón de género, son una especie dentro del concepto más amplio de las acciones afirmativas. Tales cuotas son la reserva que hace normalmente la ley electoral y excepcionalmente la Constitución para que ningún género pueda tener más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos. Para algunos autores, las cuotas electorales de género forman parte de las medidas de “discriminación inversa”, que a su vez sería una variedad específica de las acciones positivas ya mencionadas.<sup>1</sup>

Así, por ejemplo, se puede establecer una representación asegurada mínima para cada género de un 30% de escaños, al prohibir que un sólo género tenga más del 70% de los lugares disponibles; a este tipo de cuota de género se le puede llamar de “representación umbral”, en tanto que no registra con exactitud el porcentaje de hombres y mujeres que existen —normalmente— en las sociedades contemporáneas, sino que, de manera más simple, se limita a asegurar para cada género un *umbral mínimo* de representación. Distinto es el caso de las cuotas que establecen un 50% de escaños para cada género; en este caso se trata de un caso de las llamadas “cuotas duras”, que más que pretender una “representación umbral”, buscan la identidad de los géneros en la repartición de escaños, al establecer una medida lo más parecida posible al porcentaje efectivo de población de hombres y mujeres.

Las cuotas electorales de género surgen a partir de la constatación del bajo índice de mujeres que acceden a cargos públicos representativos; el promedio mundial de parlamentarias en el mundo ronda el 12%; en Europa se ubica sobre el 15%, pero en los países árabes apenas es significativo. En México, dicho porcentaje alcanzó el 16% en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión (1997-2000). Es en este contexto histórico y político concreto en el que surge la discusión sobre las cuotas de género, las cuales sin duda alguna forman parte de la agenda pública de muchos países, incluyendo desde luego a México.

<sup>1</sup> Rey Martínez, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, pp. 84-85.

### III. LOS ARGUMENTOS SOBRE LAS CUOTAS

Las cuotas electorales de género, como en general las acciones afirmativas, han producido un debate muy intenso en la teoría constitucional de los últimos años. Los argumentos a favor y en contra de las cuotas, sobre los que se abunda enseguida, parecen irreductibles, y los distintos puntos de vista mantienen posiciones diametralmente opuestas.

Los argumentos que con mayor frecuencia se suelen esgrimir contra las cuotas electorales de género son los siguientes:<sup>2</sup>

a) Las cuotas violan el principio de igualdad. Los críticos de las cuotas consideran que vulneran el principio de igualdad al no respetar las mismas oportunidades de acceso a puestos representativos para los hombres y las mujeres; para este punto de vista, todos los seres humanos deberían ser tratados de la misma forma y la distribución de recursos que implicaran una visión de la justicia social se debería realizar sin atender a cuestiones de género. La respuesta para esta objeción es que el principio de igualdad no puede considerarse como simetría absoluta y que la idea de una igualdad puramente formal, que no atendiera a las discriminaciones que de hecho existen en nuestras sociedades, acabaría conculcando el objetivo de alcanzar una sociedad justa. Lo cierto, además, es que con las cuotas se intenta reparar una *probabilidad objetiva* que pesa en contra de las mujeres, de acuerdo con la cual —según lo demuestran las estadísticas— la posibilidad real que tienen de acceder a cargos representativos es notablemente menor que la que tienen los hombres; como afirma Rey Martínez:<sup>3</sup> “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 (desde la simple y brutal violencia, hasta los más sutiles comportamientos falsamente protectores) y la más primaria, porque siempre se añade a todas las demás”.

En este contexto, se puede concluir que las cuotas, más que vulnerar el principio de igualdad, en realidad lo afianzan, en la medida en que lo hacen real, ya que impiden una consolidada y permanente discriminación por razón de sexo en contra de las mujeres.

2 Aguiar, Fernando, “A favor de las cuotas femeninas”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 116, octubre de 2001.

3 Rey Martínez, Fernando, *op. cit.*, nota 1, p. 1.

b) Las cuotas no son neutrales y usan un criterio prohibido para diferenciar entre las personas, como lo es el sexo. Esta crítica parte del supuesto de que el derecho y las actividades estatales deben ser neutrales con respecto a algunas características de las personas, como lo pueden ser el sexo, la raza, el origen étnico o nacional, entre otros. La realidad, sin embargo, es que esa neutralidad no existe en la práctica y que los grupos vulnerables o discriminados lo son en buena medida porque no existen incentivos sociales o institucionales que les ofrezcan competir en igualdad de oportunidades con otras personas. Además, las sociedades actuales no son neutrales con relación al género, entendiendo por tal el rol que socialmente se asigna a los hombres y a las mujeres; de esta forma, las mujeres desempeñan roles asociados a la vida privada (cuidado de niños y ancianos, mantenimiento del hogar, etcétera) y los hombres asumen roles en la vida pública.<sup>4</sup> Esta separación de ámbitos de actuación ha supuesto para las mujeres una relegación importante en el campo político, que es justamente lo que tratan de evitar las cuotas electorales. Se podría decir que tal vez las cuotas no son neutrales con respecto al sexo, pero sí respecto al género.

c) Las cuotas son paternalistas. Los críticos de las cuotas afirman que se trata de medidas que consideran a las mujeres como seres indefensos o como menores de edad, que necesitan de la ayuda del ordenamiento jurídico para poder competir con los hombres. En realidad, sucede aproximadamente lo contrario, es decir, porque se considera que las mujeres son igual o más capaces que los hombres para desempeñar cualquier cargo público es por lo que se crean las cuotas, que como se dijo, tienden a disminuir una *probabilidad objetiva* que opera actualmente contra las mujeres. Las cuotas no se crean porque se piense que las mujeres tienen menos méritos, sino porque las relaciones de poder realmente existentes en nuestras sociedades les impiden aplicar esos méritos en las instituciones representativas.

d) Las cuotas no respetan los criterios de mérito. Se afirma por sus críticos que las cuotas no toman en cuenta el mérito de las personas, sino simplemente su sexo a la hora de distribuir las posibilidades de

4 El tema de los roles sociales para efectos de la discriminación por razón de sexo ha sido abordado en el caso *Stanton v. Stanton* fallado por la Corte Suprema de Estados Unidos de América en 1975 y ha vuelto aparecer en los casos *Craig v. Boren* de 1976, *Califano v. Wescott* de 1979 y *Orr v. Orr* del mismo año, entre otros.

acceder a cargos públicos electivos. La respuesta a esta objeción es que el mérito, siendo sin duda importante, no puede ser el único criterio para la distribución de beneficios sociales. Puede suceder incluso que el mérito sea un criterio injusto si la situación de partida de dos personas o de dos grupos no es equitativa. A la crítica del mérito se suele acompañar el argumento de que las mujeres ya han logrado avanzar mucho en los distintos ámbitos públicos y que es solamente una cuestión de tiempo para que tengan mayor presencia en los parlamentos y cámaras legislativas; en realidad, los datos demuestran que incluso en sociedades en donde la emancipación de las mujeres se realizó hace muchos años, los cambios siguen sin producirse y la diferencia entre hombres y mujeres sigue siendo muy importante (Francia es el mejor ejemplo). Por otro lado, es importante señalar que en materia política los méritos son más difícilmente medibles que en otros campos, pues no hay criterios objetivos que nos puedan indicar si una persona será o no un buen representante popular. Además, si el mérito ha sido hasta ahora el criterio con el que se han integrado los órganos públicos, habría que empezar a cuestionarlo a la vista de los pobres resultados que ha generado y del desencanto que la gente tiene sobre sus representantes populares. La evaluación de los méritos que actualmente hacen nuestras sociedades puede y debe ser cuestionada, pues en muchos aspectos es obvio que no está dando buenos resultados. En relación al criterio de mérito, Elena Beltrán afirma que “es difícil la defensa, desde un punto de vista moral, de la idea de que alguien merece una posición particular porque está cualificado desde un punto de vista objetivo, si pensamos en el mérito como una construcción social que refleja una serie de factores sobre los cuales el individuo no tiene control, como el talento, el entorno familiar, la educación recibida, los recursos económicos o la socialización en los roles de género”.<sup>5</sup>

La justificación de las cuotas electorales de género procede, según Alfonso Ruiz Miguel, de dos tipos de razones:

En cuanto al fin, las cuotas pretenden una sociedad más igualitaria en la que la pertenencia a la categoría de los hombres o de las mujeres sea irrelevante para el reparto de los papeles públicos y privados, un proceso que se está

<sup>5</sup> Beltrán, Elena *et al.*, *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza Editorial, 2001, p. 236.

mostrando muy lento y en buena parte reacio a producirse por mera maduración; en cuanto al medio, facilitar el acceso a puestos socialmente importantes puede ser un instrumento eficaz para lograr ese fin, si no de manera directa y completa, sí al menos como forma de simbolización de la posibilidad de romper el techo de cristal que obstruye a las mujeres formar parte de la inmensa mayoría de los centros de decisión... ofreciendo nuevos modelos de *rol* más igualitarios para las generaciones más jóvenes.<sup>6</sup>

Por lo que hace al derecho comparado, se puede ver que, por ejemplo, la Corte Constitucional italiana y el Consejo Constitucional francés se han pronunciado por la inconstitucionalidad de las cuotas cuando las leyes electorales que las prevenían fueron impugnadas; en el caso francés, se tuvo incluso que reformar la Constitución de 1958 para poder darles cobertura constitucional. Recientemente, algunas comunidades autónomas españolas también han introducido cuotas de género en sus leyes electorales, las cuales han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional.

#### IV. LAS CUOTAS ELECTORALES DE GÉNERO EN MÉXICO

En México, las cuotas electorales de género se han establecido en algunos códigos electorales de las entidades federativas y a nivel federal en el Cofipe. Vale la pena mencionar que el tema de la constitucionalidad de las cuotas fue examinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la acción de inconstitucionalidad 2/2002, que fue promovida por el Partido Acción Nacional contra las reformas que las introdujeron en el Código Electoral del Estado de Coahuila. En su sentencia, la SCJN considera que las cuotas no son inconstitucionales, si bien su argumentación no es del todo contundente al respecto.

Luego de esa sentencia, fueron publicadas las reformas al Cofipe<sup>7</sup> para introducir las cuotas electorales de género en el ámbito federal. Concretamente, se reformaron los artículos 4.1, 38.1, 175.3 y 269.3 y se adicionaron los artículos 175-A, 175-B y 175-C; también se derogó por la misma reforma el artículo 22o. transitorio, tal como estaba a partir

<sup>6</sup> Ruiz Miguel, Alfonso, "Paridad electoral y cuotas femeninas", *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 94, julio-agosto de 1999, p. 48.

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 24 de junio de 2002.

de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

De acuerdo con esa nueva regulación, “es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular” (artículo 4.1); los partidos políticos tienen la obligación de “garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas” (artículo 38.1, inciso S), por lo que:

Promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento (el Cofipe), la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional (artículo 175.3).

Para lograr ese propósito, “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género” (artículo 175-A).

En consecuencia con lo anterior, se crea un sistema de “listas cremallera” para evitar que, cumpliendo con el porcentaje establecido en el artículo 175-A, los partidos terminen relegando a las mujeres a los peores sitios de las listas electorales; en este sentido, el Cofipe establece que:

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior, sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido.

Este esquema de listas cremallera es importante, ya que como señala Alfonso Ruiz Miguel:

El simple establecimiento de una reserva porcentual o cuota que garantice una cierta presencia de candidatas femeninas podría ser una propuesta funcionalmente ineficiente si no se garantizara además una cierta reserva en la ordenación o colocación de tales candidaturas... de modo que los lugares

con posibilidades reales de elección no queden predispuestos fundamentalmente para varones.<sup>8</sup>

El Cofipe prevé también la consecuencia jurídica para el caso de que los partidos no respeten los señalamientos que se acaban de mencionar respecto a las cuotas (artículo 175-C); si los partidos no cumplen con los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del IFE les requerirá para que en un plazo de 48 horas, a partir de la notificación, rectifiquen la solicitud de registro; si no proceden a tal rectificación, el IFE les impondrá una amonestación pública y les dará un nuevo plazo de 24 horas para que haga la corrección; si no se hace en ese tiempo, el IFE sancionará al partido correspondiente con la negativa del registro de las candidaturas de que se trate. Estas reglas no se aplicarán para las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

La reforma al Cofipe, como se mencionaba, deroga el artículo 22 transitorio, cuyo texto viene de las modificaciones al propio ordenamiento de noviembre de 1996; su texto era el siguiente: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de la mujer”.

El artículo segundo transitorio del decreto de reforma al Cofipe que se está comentando contiene una disposición curiosa, en los siguientes términos: “Lo dispuesto en los artículos 175-A, 175-B y 175-C se aplicará por lo menos para la celebración de los cinco procesos electorales federales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto”. La redacción un tanto confusa no permite advertir fácilmente las consecuencias normativas que pueden extraerse de este artículo. Quizá la intención del legislador fue incorporar un componente de temporalidad, que es algo que ha estado muy presente en todo el debate alrededor de las acciones afirmativas; es decir, dichas acciones tienen sentido durante el tiempo en que persiste la discriminación hacia los grupos en situación de vulnerabilidad, pero cuando dicha discriminación cesa ya no tiene sentido mantener las acciones afirmativas.

8 Ruiz Miguel, Alfonso, *op. cit.*, nota 6, pp. 48-49.



La necesaria temporalidad de las acciones afirmativas es algo que aparece en varias sentencias de los tribunales constitucionales que se han pronunciado sobre el tema (así, por ejemplo, en la sentencia 128/1987 del Tribunal Constitucional español, en la que se habla de que las acciones afirmativas deben someterse a “revisión periódica” para comprobar la pervivencia de la discriminación que las originó; también aparece el elemento temporal en la sentencia *Johnson v. Santa Clara County* de la Corte Suprema de Estados Unidos de América, dictada en marzo de 1987 a propósito de acciones afirmativas para mujeres en el ámbito de las contrataciones en el sector público). Sin embargo, la regulación actual del Cofipe no se dirige claramente a los fines señalados, puesto que establece una temporalidad mínima, que no tiene sentido tal como está redactada, ya que no puede servir para limitar las futuras decisiones que sobre el mismo tema tome el propio Poder Legislativo; para decirlo en otras palabras, ¿qué sucedería con esa norma si dentro de un par de años decide el Congreso de la Unión derogarla? Hubiera sido quizá mejor redactar de otra forma la cláusula de temporalidad; por ejemplo, a través de informes sobre la persistencia de bajos porcentajes de candidatas en las listas electorales, que podría rendir el IFE ante el Congreso de la Unión o de alguna otra manera. En cualquier caso, interesa subrayar que las cuotas, como en general las acciones afirmativas, deben ser medidas temporales que se justifican mientras dura la situación discriminatoria que quieren combatir.

#### V. LAS CUOTAS EN ALGUNOS INSTRUMENTOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, en su Observación General número 18 (sobre no discriminación, adoptada en su 37o. periodo de sesiones, 1989) señala, a propósito del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1996, que:

El principio de igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte

de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto (párrafo 10).

En sentido parecido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, en su Recomendación General número 5 (sobre medidas especiales temporales, adoptada en su 7o. periodo de sesiones, 1988), recomienda que los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (entre los que se encuentra México) “hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo”.

Al menos en la visión de los dos comités de la ONU mencionados, las cuotas electorales de género estarían justificadas en el contexto de los textos internacionales que los propios comités tienen el encargo de interpretar. En virtud de que ambos instrumentos son parte de la llamada por el artículo 133 constitucional, “ley suprema de toda la Unión”, se deberá entender que también el derecho internacional suministra una plataforma de justificación de las políticas de acción positiva y, concretamente, una justificación para las cuotas electorales de género.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, Fernando, “A favor de las cuotas femeninas”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 116, octubre de 2001.
- BALLESTRERO, María Victoria, “Acciones positivas. Punto y aparte”, *Doxa*, Alicante, número 19, 1996.
- BECALLI, Bianca (ed.), *Donne in quota. E giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milán, Feltrinelli, 1999.
- BELTRÁN, Elena *et al.*, *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.

- BILBAO UBILLOS, Juan María, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a terceros. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, CEPCO, 1997.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, 2a. ed., México, Porrúa, IJ-UNAM, 2002.
- CARRILLO, Marc, “Cuotas e igualdad por razón de sexo”, en CARBONELL, Miguel (comp.), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, CNDH, 2002.
- DWORKIN, Ronald, *Sovereign virtue: the theory and practice of equality*, Cambridge, Harvard University Press, 2000.
- FISS, Owen, “Grupos y la cláusula de la igual protección”, en GARGARELLA, Roberto (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, Madrid, McGraw-Hill, 1995.
- , “El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo”, *ABZ. Información y análisis jurídicos*, Morelia, número 121, 2000.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “Igualdad”, en ARAGÓN, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, t. III.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, “La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, *Doxa*, Alicante, número 19, 1996.
- , “Paridad electoral y cuotas femeninas”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 94, julio-agosto de 1999.

