

# EQUIDAD DE GÉNERO Y DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

# EQUIDAD DE GÉNERO Y DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO

---

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

305.4  
E565g

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Equidad de género y derecho electoral en México / coordinador Enrique Ochoa Reza; prólogo de María del Carmen Alanís Figueroa. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

371 p.; + 1 cd rom.

ISBN 978 -607-7599-70-8

1. Equidad de género – México. 2. Equidad de género – Derecho electoral. 3. Equidad de género – Derecho internacional. 4. Equidad de género – Legislación – México. 5. Derechos políticos de las mujeres. I. Ochoa Reza, Enrique, coord. II. Alanís Figueroa, María del Carmen, pról.

Edición 2009

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán,  
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,  
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador: Enrique Ochoa Reza,  
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978 -607-7599-70-8

Impreso en México

# ÍNDICE

---

## **9 PRÓLOGO**

**Mtra. María del Carmen Alanis Figueroa**

Magistrada presidenta

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

## **17 CAPÍTULO I**

Análisis del derecho internacional en  
relación con la igualdad de género y  
los derechos políticos de la mujer

## **19 Mtra. Sandra Serrano**

Igualdad de género y derechos  
políticos de la mujer en el Derecho  
Internacional de los Derechos  
Humanos

## **101 CAPÍTULO II**

Análisis de la legislación federal

## **103 Dr. Víctor Alarcón Olguín**

La equidad de género en el ámbito  
electoral mexicano  
De la ley a los resultados

## **143 CAPÍTULO III**

Análisis de las Circunscripciones  
Plurinominales en México

### **145 Primera Circunscripción Plurinominal**

**Mtra. Blanca Olivia Peña Molina**

Legislación electoral, sistemas de cuota y equidad de género. Caleidoscopio de la Primera Circunscripción Plurinominal

### **191 Segunda Circunscripción Plurinominal**

**Dra. Socorro Arzaluz**

Comentario introductorio a la legislación en materia de equidad de género. Regiones norte, noreste y centro de México

### **224 Tercera Circunscripción Plurinominal**

**Dra. Inés Castro Apreza**

Los derechos políticos de las mujeres y los pueblos indios en la Tercera Circunscripción Plurinominal. De las conquistas internacionales a los logros y las limitaciones locales

### **270 Cuarta Circunscripción Plurinominal**

**Mtra. María del Rosario Varela Zúñiga**

El género en la legislación de los estados de la Cuarta Circunscripción Plurinominal: una reflexión crítica

### **321 Quinta Circunscripción Plurinominal**

**Dr. Gustavo López Montiel**

Equidad de género y derechos políticos: los ordenamientos constitucionales y electorales de las entidades que componen la Quinta Circunscripción Plurinominal

## **343 SEMBLANZA DE LOS AUTORES**

## **349 ANEXOS**

- 351** 1. Compilación de instrumentos internacionales, leyes federales y de las cinco circunscripciones plurinominales de México
- Sección internacional
  - Sección nacional
- 356** 2. Índice analítico de leyes federales y estatales de México

En disco compacto:

Sistematización de artículos de leyes federales  
y sistematización de leyes estatales por  
Circunscripción Plurinominal

Compilación de los textos íntegros del marco  
jurídico internacional y de las leyes federales y  
estatales de México

# PRÓLOGO

María del Carmen Alanís Figueroa \*

**E**n México el camino para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres tiene una larga trayectoria. Se han registrado avances para ampliar los espacios de participación y el ejercicio del poder político de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación, pero éstos han sido graduales, heterogéneos y, en cierta medida, limitados.

Es indudable que en México, como en buena parte de América Latina, durante los últimos 25 años las mujeres han ido ocupando cada vez más espacios en la vida política. En este mismo periodo, diversos temas —antes confinados al ámbito de lo privado— se han incorporado a la agenda pública de discusión, precisamente por el impulso que a esos tópicos han dado mujeres y organizaciones, con la intención de ampliar los espacios para la toma de decisiones.

Pero junto a estas buenas noticias es evidente que subsisten rezagos. A las desventajas formales que enfrentan no pocas mujeres, al tratar de ocupar espacios de participación y en el ejercicio del poder político, se le deben sumar los resabios de una cultura política de la subordinación y discriminación que todavía subsiste en regiones específicas del territorio nacional.

La presente obra busca dar cuenta de esa dualidad: de los avances logrados, pero también de los retos que quedan. Se trata de un esfuerzo de investigación colectiva para conocer el estado actual de los mecanismos de participación y

---

\* Es Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

representación política de las mujeres en México. De ahí que va más allá de la legislación federal y profundiza en las normas locales, para presentar un mapa del federalismo electoral mexicano en materia de equidad de género.

De manera paralela a los trabajos de análisis e investigación que integran la obra, se ha considerado pertinente presentar al lector una compilación de la legislación en la materia. Se ha integrado para tal efecto un disco compacto que incluye los instrumentos internacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes federales y los cuerpos normativos correspondientes a las entidades que conforman cada una de las Circunscripciones Plurinominales del país.

En este marco de análisis, un referente obligado es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), pues la transformación de esta norma ilustra la evolución en las condiciones de participación de las mujeres en los procesos electorales.

Desde 1996 el Cofipe presenta un avance formal, al incluir un artículo transitorio que requería a los partidos políticos tener en cuenta que para la integración de candidaturas, ningún género podía exceder más del 70%. Sin embargo, es hasta el año 2002 cuando se incluye este principio en el cuerpo de la legislación electoral y se añade que, por el principio de representación proporcional, los partidos políticos se obligan a articular bloques de tres candidaturas, donde una de ellas la debe ocupar una persona de distinto género.

La reforma electoral de 2008 avanza un peldaño más, pues incorpora a la ley comicial cuatro mecanismos efectivos para fomentar la participación política de las mujeres: el primero, para garantizar a las mujeres mayores espacios de representación política, modificando la cuota de género en una proporción porcentual 60/40; el segundo, para mejorar las condiciones de participación al interior de los partidos políticos, al asegurar la integración de ambos géneros a las listas de representación proporcional en forma alternada y por bloques de cinco candidaturas; el tercero tiene el alcance de alentar la equidad e igualdad de oportunidades para la integración de las mesas directivas de casillas; y de forma destacada, el cuarto, que introduce la obligación de los partidos políticos de asignar el 2% de su financiamiento público para el desarrollo de actividades dirigidas a fomentar el liderazgo de las mujeres.



Los resultados de la nueva proporcionalidad en la conformación de listas de candidaturas federales por el principio de representación proporcional están a la vista. En los comicios del 5 de julio de 2009 las mujeres obtuvieron 29 escaños más que en la legislatura anterior.

Si bien este avance es significativo, la conformación resultante de la Cámara de Diputados arroja alguna luz sobre el camino que aún queda por andar. La sobrerrepresentación de los hombres en las candidaturas y diputaciones por el principio de mayoría relativa y la ola de renunciadas de diputadas que se registró al instalarse la Cámara, trazan el sendero no sólo hacia el perfeccionamiento de la norma, sino sobre todo hacia la urgencia por transformar la cultura política, además de seguir detectando y potenciando los liderazgos de mujeres que participan en ella.

Las investigaciones que se incorporaron a esta obra dan un panorama extenso de estas cuestiones. Las y los académicos que trabajaron estos estudios permiten completar un análisis macro, que parte del impacto del derecho internacional sobre el caso mexicano y que aterriza en un enfoque más concreto, que se adentra en las legislaciones de las entidades que conforman las circunscripciones electorales en México.

Sandra Serrano, en el apartado titulado "Igualdad de género y derechos políticos de la mujer en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos", hace un balance del progreso de los derechos de las mujeres en los instrumentos internacionales que permite observar cómo el punto de partida para los diversos aspectos de lucha por la igualdad ha sido el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres para participar en la toma de decisiones. De acuerdo con la autora, los derechos humanos no hacen distinciones entre los géneros. Sin embargo, para las mujeres el ejercicio de estos derechos ha representado remontar patrones culturales, sociales e históricos. En este sentido, los distintos instrumentos internacionales los han considerado como fundamentales para generar mejores condiciones de participación y representación de las mujeres. La valoración y obligatoriedad de sus contenidos representan avances hacia la igualdad sustantiva. La perspectiva de género se ha ido incorporando en el derecho internacional de los derechos humanos. Por ello, referirse a los derechos humanos de las mujeres no es una redundancia, sino el reconocimiento de las diferencias para prosperar en la igualdad.

Serrano concluye que si bien queda mucho camino por recorrer en el logro de la igualdad de género y la plena participación política de las mujeres, actualmente se cuenta con una variedad de normas y tratados internacionales dirigidos a eliminar la discriminación y propiciar la participación política igualitaria de las mujeres. Los Estados están obligados a reforzar ambas tareas, con disposiciones específicas orientadas a fomentar la cultura política de las mujeres y motivar su participación en la toma de decisiones. Pero a la vez, no es suficiente contar con un entramado de normas y regulaciones, también es necesaria "su interpretación y desciframiento y que se les considere como punto de partida para impulsar cualquier tipo de acción tendente a la protección de los derechos políticos de la mujer".

Por su parte, Víctor Alarcón Olguín reconoce que la presencia de las mujeres en la vida pública y electoral se ha incrementado mediante normas y programas que promueven la incursión de ellas en el espacio público. Se cuestiona, sin embargo, si tales normas y programas se han traducido "en prácticas permanentes y aceptadas dentro de nuestra sociedad".

A decir del autor, existe un avance nominal y discursivo, ya que en los hechos la falta de pleno reconocimiento de los derechos de las mujeres es un déficit de la democracia en todo el mundo. Esta deuda refleja que los cambios en la cultura política dominante son resultado de la presión por adoptar normas y actitudes "políticamente correctas", las cuales no trascienden cierto nivel socioeconómico o coyunturas políticas concretas. Para mitigar este proceso de exclusión, Alarcón propone acciones con una perspectiva integral, multidimensional y multifactorial que deben desarrollarse de forma simultánea. Para ello se requieren no sólo recursos provistos por el Estado, sino un esfuerzo ético que, más allá de cuotas, contribuya a generar espacios legales y legítimos para la participación femenina.

Resulta interesante el análisis que hace el autor respecto a los impactos de la participación de mujeres en los órganos electorales del país y en cuanto a las políticas públicas que buscan incentivar la representación política de las mujeres. Del análisis de la legislación electoral mexicana, el autor advierte la carencia de políticas integrales y una brecha entre las disposiciones de Ley y sus resultados, por lo que propone una serie de medidas tendientes a mejorar la calidad de vida democrática en nuestro país.

Blanca Olivia Peña presenta el ensayo correspondiente al análisis de la legislación electoral, los sistemas de cuota y la equidad de género en la Primera Circunscripción Plurinominal.<sup>1</sup> La autora cuestiona que de manera automática se piense que los avances legislativos logrados en el plano federal tienen su paralelismo en otros órdenes de gobierno. De su análisis se advierte que las particularidades regionales e históricas de cada estado y municipio tienen cierto impacto que hace necesario un análisis minucioso de cada caso. Es precisamente de ese estudio del que Peña concluye que existe gran heterogeneidad entre los estados de la Primera Circunscripción.

Es relevante la adaptación al caso mexicano que la autora hizo al modelo de Stina Larserud y Rita Taphorn, a través del cual identificó condiciones idóneas, medianamente idóneas y no favorables para la participación política-electoral de las mujeres en cada una de las entidades federativas de su análisis.

Otra perspectiva analítica es aportada por Socorro Arzaluz, quien revisa la legislación de las entidades de la Segunda Circunscripción Plurinominal,<sup>2</sup> a la luz del análisis de un conjunto de variables en estados y municipios.

También en esta región la autora encontró relativa heterogeneidad. Desde aquellos estados en los que no existen disposiciones jurídicas respecto a la participación política y representación de las mujeres, hasta los que cuentan con un marco normativo de vanguardia. Sin embargo, estos cambios no se han reflejado en un aumento en la cantidad de mujeres en la vida política de la región y menos aún en los gobiernos municipales. Arzaluz refiere que las mujeres representan el 5% de los cargos públicos municipales y la mayoría se concentra en municipios pequeños y aislados.

Al abordar la legislación electoral de los estados de la Tercera Circunscripción Plurinominal,<sup>3</sup> Inés Castro centra su atención en tres elementos: la forma en que se han adoptado los preceptos de equidad de género e igualdad de oportunidades contenidos en los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país; las disposiciones relativas a las cuotas de género para los partidos políticos;

---

<sup>1</sup> Estados de la Primera Circunscripción Plurinominal: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Sede: Guadalajara, Jalisco.

<sup>2</sup> Estados de la Segunda Circunscripción Plurinominal: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas. Sede: Monterrey, Nuevo León.

<sup>3</sup> Estados de la Tercera Circunscripción Plurinominal: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Sede: Xalapa, Veracruz.

y la existencia de normatividad relativa a los derechos políticos de los indígenas. La autora señala avances incipientes en los primeros dos temas, en tanto que observa un atraso significativo en lo que corresponde a los indígenas. En todos apunta la necesidad de generar mecanismos que obliguen a los actores políticos involucrados a pasar del discurso a la realidad.

Al respecto, Inés Castro alude a las relaciones de poder que subyacen a la negociación entre partidos para acordar un código electoral y a los procedimientos de selección de candidatos. En ambos casos —subraya la autora— se ponen en juego relaciones de género que impactan el resultado normativo. La autora ubica como uno de los retos inmediatos la inclusión de cuotas de género en las candidaturas correspondientes al ámbito municipal, en aquellos lugares donde esto aún no ocurre, pues considera que éstas representan un mecanismo útil para generar cambios sociales de largo alcance.

En contraste con los dos anteriores análisis, el enfoque de Rosario Varela, en su ensayo sobre la Cuarta Circunscripción Plurinominal<sup>4</sup> se enfoca en las disposiciones que regulan la participación de las mujeres en los congresos y los órganos electorales locales de cada entidad federativa.

Desde su perspectiva, la eficacia de algunos sistemas de cuotas ha dependido de la voluntad política de quienes deben aplicar esta disposición. Además, existen dos aspectos formales que disminuyen su impacto: cuando se trata de candidaturas que resultan de una contienda interna; y cuando la ley electoral dispone que sean los partidos —a través de sus estatutos—, los que decidan cómo dar vida a la igualdad de género en el proceso político.

Al respecto, la autora cuestiona el modelo actual de representación proporcional, pues encuentra que actúa en beneficio de hombres y de mujeres. Propone utilizar el concepto de igualdad de resultados, a efecto de representar a minorías étnicas y culturales, propiciando una mayor participación de las mujeres en los procesos electorales.

Por último, Gustavo López Montiel parte de la idea de que en las sociedades democráticas existe un conjunto de factores que no se encuentran en el marco jurídico, sino que representan valores, actitudes y prácticas que hacen funcio-

---

<sup>4</sup> Estados de la Cuarta Circunscripción Plurinominal: Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Sede: Distrito Federal.

nar el sistema político. A medida que la democracia avanza, se van incorporando al sistema nuevos grupos que habían permanecido excluidos, como es el caso del establecimiento de cuotas para propiciar la inclusión de las mujeres en el ámbito político.

Al revisar la Quinta Circunscripción Plurinominal,<sup>5</sup> el autor concluye que los avances son aún incipientes y enfrentan el riesgo de sufrir retrocesos en el futuro inmediato. Respecto al tema de la participación política de las mujeres indígenas, estima que se trata de una asignatura pendiente que debe ser retomada por las legislaturas locales. La obra que el lector tiene en sus manos tiene por objeto hacer visible los claroscuros existentes en la legislación mexicana en materia de género y derechos políticos. Un reto es continuar ganando terreno en la vida democrática del país para reducir la brecha de la desigualdad histórica y cultural entre mujeres y hombres, manifiesta en diversas formas de discriminación y exclusión de las mujeres en la toma de decisiones.

Los desafíos son evidentes al mostrar un panorama de los avances y los límites de las legislaciones electorales en materia de equidad de género. Es posible observar los distintos grados de desarrollo en cada una de ellas, teniendo un panorama regional puntual, lo que a futuro permitirá evaluar la efectividad de estas reformas para la ampliación de los derechos político-electorales de las mujeres y su pleno ejercicio. De este modo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha querido contribuir a la evaluación de este proceso para darle mayor viabilidad al sistema electoral, para transitar hacia la paridad, teniendo a ésta como una noción de justicia y principio de igualdad entre hombres y mujeres.

---

<sup>5</sup> Estados de la Quinta Circunscripción Plurinominal: Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán. Sede: Toluca, Estado de México.

# I. ANÁLISIS DEL DERECHO INTERNACIONAL EN RELACIÓN CON LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER

## **IGUALDAD DE GÉNERO Y DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Sandra Serrano\*

### **INTRODUCCIÓN**

**L**a igualdad de género y los derechos políticos de la mujer han sido dos de los temas fundamentales que han servido, en el plano internacional, para avanzar en la igualdad formal y sustantiva de la mujer. A pesar de los significativos avances que se han impulsado mediante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) a partir de la Carta de las Naciones Unidas, el pleno reconocimiento de los derechos de la mujer se vio impedido por concepciones tradicionales respecto de su papel en la vida privada, así como por la aparente neutralidad con que el derecho de los derechos humanos fue elaborado.

Las mujeres iniciaron su lucha por la obtención de igualdad justamente mediante los derechos políticos. Su participación en la esfera pública debía ser tan reconocida como en la privada, lo que se plasmó en las primeras convenciones sobre el derecho al voto de las mujeres. Posteriormente, la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer representó un paso fundamental hacia el pleno reconocimiento del derecho a la igualdad y no discriminación en cualquier ámbito, así como de las obligaciones del Estado para eliminar la discriminación, especialmente aquella originada en patrones

---

\* Candidata a doctora por la Universidad de Utrecht, Holanda. Investigadora del Programa Atalaya (Instituto Tecnológico Autónomo de México; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México; y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.).

culturales, sociales e históricos. Aunada a esta tendencia, también se encuentra la reinterpretación de los tratados internacionales generales para eliminar la neutralidad de las normas y reconocer las diferencias que de hecho existen entre hombres y mujeres, de tal forma que todas las personas pudieran gozar y ejercer plenamente sus derechos fundamentales.

En este contexto, los derechos políticos de la mujer son entendidos no sólo como derechos relevantes por sí mismos, sino también como medios para asegurar la participación de la mujer en la toma de decisiones nacionales e internacionales y eliminar, de una vez y para siempre, la clásica distinción entre las esferas privada y pública que tanto ha afectado el reconocimiento de los derechos de la mujer.

Los distintos instrumentos internacionales que se presentan en la compilación abarcan tanto derechos humanos de carácter general como aquellos especialmente referidos a la mujer, tanto por lo que hace al derecho a la igualdad y no discriminación, como a los derechos políticos. Para lograr un uso eficiente de estos instrumentos se presenta a continuación un repaso sobre las características principales del DIDH, ya que resulta esencial comprender el sistema jurídico del que proceden y porque el desarrollo de los derechos humanos de las mujeres en el plano internacional, únicamente puede explicarse si se entienden sus características y problemas.

Posteriormente, se analiza el desarrollo de los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género en el DIDH. En el tercer capítulo se estudia el derecho a la igualdad y no discriminación, mientras que en el cuarto capítulo se analizan los derechos políticos de la mujer a partir de los principales instrumentos internacionales.

Cabe aclarar que los derechos humanos son iguales para todos, al menos formalmente, pero se requiere de su especificidad para hacer visible la distinta forma en que impactan las violaciones a unas y otras personas. Cuando se habla de derechos humanos de las mujeres no se trata de establecer un catálogo distinto de derechos, sino de hacer visibles los aspectos en que se ven más desfavorecidas o que requieren mayor atención. Por ello, no resulta



redundante hablar de derechos humanos de las mujeres, si se trata de hacer hincapié en las diferencias para lograr la igualdad, en el plano formal y material, entre hombres y mujeres.<sup>1</sup>

## I. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos

### 1. BREVES APUNTES SOBRE EL ORIGEN DEL DIDH

Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, el DIDH se convirtió —al menos teóricamente— en uno de los pilares fundamentales para lograr la convivencia pacífica entre las naciones. En efecto, el artículo primero de la Carta de Naciones Unidas establece que uno de los propósitos de la organización es:

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; (...).<sup>2</sup>

Del contenido de la Carta —particularmente los artículos 1 y 55— no sólo sobresale una preocupación específica por los derechos humanos, sino también una atención especial para evitar la discriminación por razones de raza, sexo, idioma o religión. Sin embargo, se trató sólo de menciones generales a los derechos humanos y a las libertades fundamentales sin que pudiera desprenderse de ese texto ni los derechos concretos a que se refiere ni mucho menos sus contenidos. Lo mismo sucedió con las cláusulas de no discriminación, si bien se reconoció la igualdad formal en el disfrute de los derechos, todavía no se vislumbraban los problemas particulares que presentaban ciertos grupos en situación desfavorecida como las mujeres.

---

<sup>1</sup> La autora desea agradecer a Juan Carlos Arjona Estévez, becario del Programa Hubert Humphrey, adscrito al Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota, EE.UU., por el apoyo sustancial que brindó para la elaboración del tercer capítulo, relativo a la igualdad y no discriminación, así como por sus comentarios sobre todo el documento. Asimismo, agradece a la maestra Margarita Labarca por sus comentarios y correcciones.

<sup>2</sup> Artículo 1º fracción 3 de la Carta de las Naciones Unidas, Conferencia de San Francisco, adoptada el 26 de junio de 1945, entrada en vigor el 25 de octubre de 1945.

La adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en 1948 vino a resolver,<sup>3</sup> por lo menos parcialmente, la primera cuestión.<sup>4</sup> Sin embargo, el avance en el reconocimiento de las distinciones entre ciertos grupos no favorecidos o en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, tuvo un impulso todavía más tardío en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Por otra parte, siguiendo el impulso dado a los derechos humanos con la creación de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH)<sup>5</sup> en 1948 y creó, en 1959, una Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a la que haremos referencia en el apartado siguiente. Igualmente, el Consejo de Europa aprobó la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convención Europea) en 1950 y, posteriormente, creó una Comisión y una Corte Europeas de Derechos Humanos.<sup>6</sup> A partir de la década de los 60, cada uno de estos sistemas regionales produjo una gran cantidad de instrumentos internacionales, algunos generales, pero la mayoría especializados, a fin de atender problemas particulares como la tortura o las desigualdades que afrontan grupos desfavorecidos como las mujeres.

## 2. CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al interior de las Naciones Unidas la discusión respecto a la adopción de tratados vinculantes sobre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, estuvo marcada por la Guerra Fría. En efecto, la decisión de adoptar dos Pactos, cada uno dedicado a uno de esos grupos de derechos, fue consecuencia de los debates que entonces se generaban entre las naciones

---

<sup>3</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

<sup>4</sup> Si bien la adopción de la DUDH contó con amplio consenso entre los países miembros de la ONU, también lo es que ciertos grupos como los países socialistas y los árabes consideraron que sus visiones respecto a esos derechos no estaban suficientemente representadas. Véase, entre otros, Humphrey, J., "The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character", en B. Ramcharan (ed.), *Human Rights: Thirty Years after the Universal Declaration*, Dordrecht, Países Bajos, Nijhoff, 1979.

<sup>5</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, OEA Resolución XXX, IX Conferencia Internacional Americana, Colombia, 1948.

<sup>6</sup> Dicha Comisión Europea desapareció en 1998 como resultado de la adopción del Protocolo 11 de la Convención Europea.

dominantes. Desafortunadamente esta división resultó en la valoración de unos derechos como exigibles de manera inmediata y de otros como derechos meramente programáticos. La caída del muro de Berlín tuvo un efecto promotor en la forma de concebir los derechos humanos, pues los gobiernos se plantearon la posibilidad de concebir estos como un todo integrado. A este impulso por repensar los derechos fundamentales se unieron las demandas de los movimientos feministas por hacer verdaderamente efectivos los derechos de las mujeres ya consagrados en diversos documentos internacionales.

En 1993 tuvo lugar la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, que significó un cambio en la forma de concebir los derechos humanos, así como un esfuerzo por reimpulsar las actividades de promoción y protección al interior de las Naciones Unidas. Hay dos cuestiones que resultan relevantes para los efectos de este estudio introductorio: las características de los derechos humanos y el reconocimiento de la importancia de los derechos humanos de las mujeres; de esta última nos ocuparemos en el capítulo II.

En cuanto al primer aspecto, el texto de la *Declaración y Programa de Acción de Viena* establece que:

5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles, e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. (...).<sup>7</sup>

Esas características de los derechos humanos representaron la unificación de las normas de derechos humanos sin que pudiera considerarse, por lo menos en los órganos internacionales, que unos derechos tienen mayor jerarquía que otros. Estas características resultan esenciales también para interpretar de manera integral la forma en que los derechos humanos inciden en su disfrute y goce por parte de las mujeres. En este sentido, conviene desarrollar aunque sea de manera breve los rasgos de cada característica:

---

<sup>7</sup> *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Doc. A/CONF.157/23, Viena, 14 a 25 de junio de 1993.

- a) Universalidad. Los derechos humanos corresponden a todos los seres humanos con independencia de cualquier contexto temporal, espacial, político o cultural.<sup>8</sup>
- b) Indivisibilidad. Todos los derechos humanos tienen como origen común la dignidad humana, por lo que no puede existir ninguna jerarquía entre ellos. Esta característica pone un definitivo fin a la separación entre derechos civiles y políticos y los derechos económicos sociales y culturales, así como al rechazo que pesaba sobre estos últimos por parte de países desarrollados.<sup>9</sup>
- c) Interdependencia. El cumplimiento efectivo de las responsabilidades que conllevan los derechos civiles y políticos únicamente puede ser realizado si también se logra la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. De ahí que el cumplimiento de unos incide en el cumplimiento de los otros.
- d) Integralidad. Los derechos humanos son una unidad de derechos, por lo que la violación a uno incide en la violación de otros. En este sentido, no hay violaciones aisladas de derechos humanos, sino que una violación afecta a múltiples derechos.

### 3. INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN

Al día de hoy existe un número importante de declaraciones y tratados especializados en derechos humanos, así como una gran producción de resoluciones y sentencias de distintos órganos de protección de los derechos humanos. Este desarrollo se enmarcó en el nacimiento de un Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) en el seno de la ONU y tres sistemas regionales, el Europeo,

---

<sup>8</sup> La universalidad de los derechos humanos ha sido un aspecto ampliamente criticado desde distintos sectores sociales, porque oculta las diferencias culturales que claramente inciden en el respeto a los derechos humanos, particularmente de culturas no occidentales o de grupos no favorecidos como los pueblos indígenas. Véase, J. Donnelly, "Cultural Relativism and Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 6, Año 1984, pp. 400-419, y A. An-Na'im (ed.), *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives*, EE.UU., University of Pennsylvania Press, 1992.

<sup>9</sup> Cabe resaltar aquí que esta característica también trata de eliminar las distinciones por generaciones comúnmente aceptadas por distintos teóricos de derechos humanos, por medio de las cuales se explicaba la primacía de los derechos civiles y políticos sobre todas las demás generaciones (segunda generación de derechos económicos, sociales y culturales, y tercera generación de derechos ambientales y de paz), considerando que sólo los de primera generación pueden ser verdaderos derechos.

integrado por la Corte Europea de Derechos Humanos; el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), compuesto por una Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y una Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH); y el Sistema Africano, que también cuenta con Comisión y una Corte. Dado que México pertenece al SUDH y al SIDH, únicamente haremos referencia a estos sistemas.<sup>10</sup>

### 3.1. Naturaleza jurídica de la DUDH y la DADDH

Las Declaraciones Universal y Americana representan los pilares fundamentales del SUDH y del SIDH, respectivamente. Ambos instrumentos contienen artículos en relación con derechos civiles y políticos, y derechos económicos sociales y culturales, aunque son insuficientes en relación con los derechos de minorías y pueblos indígenas, entre otros. Sin embargo, estas omisiones no representan obstáculos para que la Declaración Universal sea considerada el documento más importante en materia de derechos humanos en el mundo, mientras que la Declaración Americana lo es en esta región. En efecto, a pesar de que estas declaraciones no cuentan con fuerza legalmente vinculante por sí mismas, en tanto no son aprobadas y ratificadas por los Estados,<sup>11</sup> sino que únicamente son expresiones de los órganos de la ONU y la OEA, en la actualidad son internacionalmente consideradas obligatorias.

La Declaración Universal es valorada como moralmente vinculante para los Estados miembros de las Naciones Unidas. Incluso puede considerarse que los derechos ahí consagrados se han convertido en costumbre internacional y, en este sentido, obligatorios para los Estados.<sup>12</sup> En diversas resoluciones, la Corte Internacional de Justicia ha considerado a los derechos consagrados en la

---

<sup>10</sup> En lo siguiente no se abordará ni el origen ni los procedimientos del SUDH y del SIDH. Para esos temas, véanse, respectivamente: Carlos Villán Durán, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, España, Trotta, 2002; y Héctor Faúndez Ledesma, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, Costa Rica, 3a. ed., IIDH, 2004.

<sup>11</sup> Véase, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, Naciones Unidas, Doc. A/CONF.39/27, Viena 1969, artículos 6 a 18.

<sup>12</sup> Existe aún en estos días un amplio debate sobre el valor jurídico de la DUDH. Sin embargo, la postura más aceptada consiste en que algunas de las disposiciones de la DUDH tienen valor jurídico por constituirse en costumbre internacional o en norma de *jus cogens*. Para profundizar al respecto se sugiere consultar: Carlos Villán Durán, *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos...* *op. cit.*, p. 124; Claudia Martín, *et al.*, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Editorial Fontamara, Universidad Iberoamericana y American University, 2004, p. 10 y David Weissbrodt, *et al.*, *International Human Rights: Law, Policy and Process*, Estados Unidos de América, 4a. ed., 2008, Capítulo 2.

DUDH como reglas oponibles *erga omnes*, es decir, obligaciones que todos los Estados deben cumplir.<sup>13</sup> Por su parte, la Declaración Americana es reconocida como vinculante para todos los Estados miembros de la OEA.<sup>14</sup> La Carta de la OEA establece que le corresponde a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”.<sup>15</sup> Estos derechos son aquellos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)<sup>16</sup> y la Declaración Americana, de conformidad al Estatuto de la Comisión Interamericana en su artículo primero.<sup>17</sup> De hecho, países como Estados Unidos de América y Canadá son supervisados por la CIDH, a pesar de no ser miembros de la Convención Americana.

### 3.2. Tratados en materia de derechos humanos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),<sup>18</sup> el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),<sup>19</sup> así como los protocolos del primero, conforman, junto con la Declaración Universal, lo que se ha llamado la Carta Internacional de Derechos Humanos, al considerarse que son los documentos de mayor importancia dentro del Sistema Universal, pues engloban los derechos generales de todo ser humano.

---

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Corte Internacional de Justicia, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran)*, Sentencia, 24 de mayo de 1980, párrafo 91: “Wrongfully to deprive human beings of their freedom and to subject them to physical constraint in conditions of hardship is in itself manifestly incompatible with the principles of the Charter of the United Nations, as well as with the fundamental principles enunciated in the Universal Declaration of Human Rights”.

<sup>14</sup> Corte IDH, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, párrafos 39-42.

<sup>15</sup> *Carta de la Organización de Estados Americanos*, OEA, adoptada en Bogotá, Colombia el 30 de abril de 1948, entró en vigor el 13 de diciembre de 1951. Modificada en 1967, 1985, 1992 y 1993. Artículo 112 de la Carta (artículo 111 de la Carta Reformada por el Protocolo de Cartagena de Indias).

<sup>16</sup> *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio de 1978, ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

<sup>17</sup> “2. Para los fines del presente Estatuto, por derechos humanos se entiende: a. los derechos definidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los Estados Partes de la misma; b. los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en relación con los demás Estados miembros [de la OEA].” *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Asamblea General de la OEA, Resolución 447, Bolivia, octubre de 1979.

<sup>18</sup> *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

<sup>19</sup> *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976.

Adicionalmente, dicho sistema cuenta con un número importante de instrumentos sobre derechos, temas o sectores específicos: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias; Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada, y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>20</sup> A esto debe agregarse un grupo considerable de Protocolos de esas Convenciones.

Por su parte, el tratado general más importante dentro del Sistema Interamericano es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece los derechos generales de todo ser humano, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Asimismo, el SIDH ha adoptado un número importante de tratados sobre temas específicos: Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"); Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (*Convención Belém do Pará*), Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y la Carta Democrática Interamericana.<sup>21</sup>

La naturaleza jurídica de estos tratados internacionales difiere de otro tipo de tratados, debido esencialmente a que éstos se refieren a las relaciones entre los Estados y los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción, mientras que los tratados internacionales tradicionales regulan relaciones entre Estados u otros órganos con personalidad jurídica internacional. La Corte Interamericana se ha referido a este carácter especial en los siguientes términos:

---

<sup>20</sup> México ha firmado y ratificado todos estos documentos internacionales.

<sup>21</sup> México es Estado parte de todos estos Tratados.

29. La Corte debe enfatizar, sin embargo, que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y la Convención Americana, en particular, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción. (...).<sup>22</sup>

Las reglas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, son aplicables en términos generales; tal es el caso del principio *pacta sunt servanda*. No obstante, hay algunas particularidades importantes en los tratados de derechos humanos: el incumplimiento de las obligaciones por un Estado Parte no otorga a los otros Estados el derecho para denunciarlo;<sup>23</sup> las reservas a los tratados se encuentran controladas y limitadas,<sup>24</sup> y el control sobre su cumplimiento queda a cargo de los órganos creados por los propios instrumentos. Estas características deben ser tomadas en cuenta al considerar las obligaciones de los Estados partes en relación con los tratados en materia de derechos humanos.

### 3.3. Documentos no vinculantes

Además de las principales Declaraciones y los tratados internacionales mencionados, el DIDH también incluye otras Declaraciones, Principios, Reglas Mínimas y Conferencias que especifican los derechos generales o establecen

---

<sup>22</sup> Corte IDH. *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, párrafo 29.

<sup>23</sup> Artículo 60.5 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

<sup>24</sup> Corte IDH, OC-2/82, op. cit., párrafo 26 y Comité de Derechos Humanos, *Observación General 24 sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 11 de noviembre de 1994.



normas sobre cómo mejorar el respeto y goce de determinados derechos humanos. Adicionalmente, el DIDH está compuesto por un grupo de resoluciones no vinculantes, pero que concretan el contenido de los derechos humanos; se trata de todo tipo de resoluciones, observaciones generales y resoluciones de los mecanismos de supervisión.

En el Sistema Universal, dichos órganos son los distintos Comités creados por los tratados para verificar su cumplimiento, así como un conjunto de procedimientos que conjuga a un número importante de relatores especiales y grupos de trabajo sobre distintos temas de derechos humanos y que actúan al amparo del Consejo de Derechos Humanos.<sup>25</sup> Por su parte, el Sistema Interamericano está compuesto por una Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como ya se expresó. Cabe aclarar que las sentencias emitidas por esa Corte son de carácter obligatorio para los Estados a las que se dirigen.

Ese grupo de documentos no vinculantes, llamado *soft law*, resultan de gran relevancia para interpretar adecuadamente los tratados internacionales. En efecto, las resoluciones de los órganos internacionales hacen las veces de Jurisprudencia, por lo que ante casos similares sus miembros tenderán a resolver en el mismo sentido. Existe una discusión importante entre los integrantes de los órganos de protección de derechos humanos y los Estados partes de los tratados internacionales, en el sentido de determinar la obligatoriedad de dichas resoluciones. No es la intención de este documento adentrarse en este punto, sin embargo es conveniente recordar que los Estados se obligan de buena fe a cumplir con los tratados internacionales y también se obligan, en la medida que éstos constituyen órganos de supervisión, a respetar las decisiones de esos mecanismos. En este sentido se ha pronunciado recientemente el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Actualmente existen 30 mecanismos temáticos y 8 por país. Véase, *Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos*, OACNUDH [http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm] [Consultado el 15 de noviembre de 2008].

<sup>26</sup> Comité de Derechos Humanos, *General Comment 33, The Obligations of State Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR/C/GC/33, 5 de noviembre de 2008, párrafos 13-15.

#### 4. INTERPRETACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

La interpretación de los instrumentos internacionales de derechos humanos no es una tarea simple. Además de las características particulares que presentan los tratados en esta materia y de la enorme cantidad de documentos referenciales, así como sentencias y resoluciones que habrán de tomarse en cuenta, existen ciertos principios de interpretación de las normas de derechos humanos.

A partir de la regla general sobre interpretación de tratados internacionales, establecida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, éstos deben interpretarse de buena fe, atendiendo al sentido corriente de las palabras y de acuerdo con el objeto y fin del tratado. Además, las normas deben interpretarse como parte del sistema dentro del cual se inscriben y de acuerdo con la práctica seguida en la aplicación del tratado, entre otras reglas. Esto no significa que el derecho interno quede fuera de las reglas de interpretación, por el contrario, la Constitución y la legislación nacional son partes integrantes del sistema dentro del cual existen los tratados internacionales firmados y ratificados por México. En este sentido, la doctora Cecilia Medina, actual presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostiene:

Si intentáramos graficar estas ideas, diríamos que los aportes nacionales e internacionales en materia de derechos humanos se vierten en un crisol, donde se produce una sinergia como resultado de la cual los derechos humanos reaparecen ampliados y perfeccionados. Es allí, a ese crisol, donde los intérpretes de las normas de derechos humanos deben acudir para realizar su tarea.<sup>27</sup>

La Corte IDH ha reunido los principios de interpretación de las normas de derechos humanos que resultan más protectores. Si bien el desarrollo de los principios interpretativos tiene su origen en el diseño de la CADH,<sup>28</sup> no debe sos-

---

<sup>27</sup> Cecilia Medina, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Chile, Universidad de Chile, 2003, p. 7.

<sup>28</sup> Artículo 29 de la CADH, mismo que establece que "Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

layarse la enorme contribución de la jurisprudencia de la Corte para ampliar los márgenes establecidos por la Convención y lograr con ello una mayor protección de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. En este sentido, los principios que rigen la interpretación de las normas de derechos humanos son los siguientes:

- a) Sistemático. La interpretación de normas de derechos humanos se basa principalmente en el reconocimiento de los derechos humanos como un sistema donde todas sus fuentes se interpretan e iluminan recíprocamente. Esta visión sistemática de los derechos humanos permite no sólo integrar el derecho nacional e internacional sino también utilizar, incluso, resoluciones de otros países a fin de informar de mejor manera un caso específico. Cabe agregar que la Corte IDH ha resuelto que este sistema de derechos humanos a nivel internacional, puede identificarse como el *corpus juris* del DIDH, el cual “está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)”.<sup>29</sup> De esta forma la Corte IDH no ha limitado su interpretación a las normas del propio Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sino que ha reconocido y utilizado tratados firmados por los países que forman parte del Sistema de las Naciones Unidas, a fin de lograr la interpretación más protectora posible.
- b) Integralidad. Una consecuencia directa de la *sistematicidad* de los derechos humanos es su integralidad. Todos los derechos se impactan mutuamente, de tal forma que al considerar la interpretación de una norma de derechos humanos ésta no puede analizarse de manera

---

a. permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;  
b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;  
c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y  
d. excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.”

<sup>29</sup> Corte IDH, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, párrafo 115.

aislada, sino mediante el reconocimiento de los vínculos que tiene con todos los derechos para verificar, por ejemplo, si una determinada interpretación no afecta el alcance protector de otro derecho.

- c) *Pro homine o pro persona*. Dado que las normas de derechos humanos están creadas para proteger los derechos humanos “no puede sino concluirse que la interpretación debe ser siempre a favor del individuo”,<sup>30</sup> es decir, *pro homine*. Al respecto, la Corte IDH estableció que “el equilibrio de la interpretación se obtiene orientándola en el sentido más favorable al destinatario de la protección internacional, siempre que ello no implique una alteración del sistema”.<sup>31</sup> La interpretación *pro homine* es, entonces, “el norte que debe guiar al intérprete en todo momento”.<sup>32</sup>
- d) *Dinámico y Progresivo*. La Corte IDH reconoce que “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”.<sup>33</sup> Es decir, las normas que consagran derechos humanos deben interpretarse de acuerdo con las necesidades y condiciones que estén presentes al momento de realizar la interpretación, de tal modo que las normas no se vean paralizadas o pierdan sentido con el paso del tiempo. En otras palabras, corresponde a los operadores del derecho de los derechos humanos promover la evolución de los derechos humanos mediante su interpretación.
- e) *No discriminación*. Cualquier norma de derechos humanos debe ser interpretada de tal forma que no signifique una distinción ilegítima entre las personas. De acuerdo con este principio, no sólo deberán observarse las consecuencias de la interpretación para la persona o grupo específico al que se pretende proteger, sino también sobre otras personas que pudieran resultar afectadas por dicha interpretación.

---

<sup>30</sup> Cecilia Medina, *op. cit.*, p. 9.

<sup>31</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Viviana Gallardo y otros*, Nº G 101/81, Resolución del 13 de noviembre de 1981, párrafo 16.

<sup>32</sup> Cecilia Medina, *op. cit.*, p. 9.

<sup>33</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular...*, *op. cit.*, párrafo 114.

Cabe aclarar que aun cuando estos principios se refieren directamente a normas de derechos humanos (vinculantes o no), la referencia a los principios generales del derecho es un presupuesto básico para realizar cualquier tarea de interpretación.<sup>34</sup>

## 5. OBLIGACIONES GENERALES Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen las obligaciones de respetar y garantizar los derechos reconocidos en esos instrumentos, sin discriminación alguna por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Las obligaciones de respetar los derechos humanos y garantizar su goce y ejercicio se predicán de todos los derechos humanos y son de exigibilidad inmediata.<sup>35</sup> La obligación de respeto constituye, en principio, una obligación de abstención. Protege contra la interferencia o el menoscabo de los derechos humanos, ya que "se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o sólo puede penetrar limitadamente", pues por su naturaleza inherente al ser humano son superiores al Estado.<sup>36</sup>

La obligación de garantizar ha sido explicada por la Corte IDH en los siguientes términos:

166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a tra-

---

<sup>34</sup> Véase, Programa Atalaya, *Consideraciones sobre la forma de sistematizar las quejas que recibe la CNDH*, ITAM, FLACSO, Fundar, México, 2008, [www.atalaya.itam.mx].

<sup>35</sup> Explica la Corte IDH que el artículo 1.1. "contiene la obligación contraída por los Estados Partes en relación con cada uno de los derechos protegidos, de tal manera que toda pretensión de que se ha lesionado alguno de esos derechos, implica necesariamente la de que se ha infringido también el artículo 1.1 de la Convención", Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 162.

<sup>36</sup> *Ibidem*, párrafo 165.

vés de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.<sup>37</sup>

Esta obligación, de carácter netamente positivo, implica un compromiso activo de los Estados para “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.<sup>38</sup>

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, órgano supervisor del PIDCP, se ha pronunciado en el mismo sentido respecto de las obligaciones de respetar y garantizar. Aclara, además, que dichas obligaciones “vinculan a cada Estado parte en su totalidad. Todos los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y demás autoridades públicas o gubernamentales, sea cual fuere su rango —nacional, regional o local—, están en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado Parte”.<sup>39</sup> Esto es así, aun si los agentes del Estado actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno.<sup>40</sup> Las obligaciones del Estado, sin embargo, no se agotan en su relación con sus propios agentes o con las personas autorizadas por dicho Estado, sino que se extienden a los particulares.

En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, párrafo 166.

<sup>38</sup> *Ibidem*, párrafo 167.

<sup>39</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación General 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004.

<sup>40</sup> *Caso Velásquez Rodríguez...*, *op. cit.*, párrafo 170.

por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.<sup>41</sup>

De ahí que los deberes de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, implícitos en la obligación general de garantizar, resultan de esencial importancia para lograr el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.<sup>42</sup>

Los Estados partes de dichos tratados, como es el caso de México, también tienen una obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos, mismas que incluyen la expedición de legislación interna, entre otras medidas. Lo anterior, de conformidad con el artículo 2 de la CADH y con el artículo 2.2 del PIDCP. Asimismo, los Estados también tienen la obligación de ofrecer recursos efectivos para garantizar los derechos, de acuerdo con el artículo 25 de la CADH y el artículo 2.3 del PIDCP.<sup>43</sup> Para cumplir con esta obligación no basta con que los recursos existan en la legislación, sino que es necesario que sean efectivos en la realidad. Igualmente, una vez que se ha acreditado la violación a derechos humanos, los Estados tienen la obligación de reparar dichas violaciones.<sup>44</sup>

Ahora bien, los Estados pueden legítimamente restringir los derechos humanos en determinadas circunstancias. En principio, dichas restricciones están permitidas por los propios tratados internacionales, por ejemplo por razones de orden público y de salud pública, entre otras. Sin embargo, estas permisiones no bastan para restringir los derechos, sino que deben estar reconocidas por ley y para lograr propósitos específicos.<sup>45</sup> Es decir, existe un límite formal, la ley, y uno sustantivo, los propósitos específicos. En este último caso, la Corte IDH ha sostenido que “las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación” de las restricciones permitidas.<sup>46</sup> A estas reglas se agrega el prin-

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, párrafo 172. Lo mismo se apunta en la *Observación general 31...*, *op. cit.*, párrafo 8.

<sup>42</sup> Véase, *Caso Velásquez Rodríguez...*, *op. cit.*, párrafos 175-177 sobre el contenido de los deberes de prevenir, investigar y sancionar.

<sup>43</sup> Cabe aclarar que para la CADH los recursos deben ser judiciales, mientras que para el PIDCP los recursos pueden ser de distintos tipos, aunque se reconoce el deber de los Estados por desarrollar recursos judiciales.

<sup>44</sup> La Corte IDH tiene una Jurisprudencia muy rica en este sentido, a la que por el objeto de este estudio no es posible adentrarse.

<sup>45</sup> Artículo 30 de la CADH.

<sup>46</sup> Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión

cipio de proporcionalidad, según el cual los derechos humanos no podrían limitarse más que en la medida necesaria para conseguir el fin perseguido.<sup>47</sup>

Finalmente, cabe aclarar que el incumplimiento de una obligación internacional genera la responsabilidad del Estado. Las reglas sobre la responsabilidad internacional están reguladas por el propio Derecho Internacional. En este sentido, la Comisión de Derecho Internacional ha trabajado en un Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Actos Internacionalmente Ilícitos que, aunque no han sido aprobados por la Asamblea General de la ONU, representan reglas generales surgidas de la costumbre internacional.<sup>48</sup> De acuerdo con estos artículos, hay un hecho internacionalmente ilícito cuando una acción o una omisión: a) es atribuible al Estado según el derecho internacional; y b) constituye una violación de una obligación internacional del Estado.<sup>49</sup> Como ya se señaló, las conductas atribuidas al Estado pueden provenir de la acción u omisión directa de sus propios agentes, de manera indirecta por la tolerancia de las violaciones, incluso por particulares. El segundo elemento se refiere a las obligaciones generales a que ya hemos hecho referencia.

## II. Las Mujeres y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

### 1. GÉNERO Y DERECHO INTERNACIONAL

La situación de desigualdad y desventaja de la mujer es una realidad que ya ha sido estudiada y aceptada ampliamente, por lo menos en la sociedad en que nos encontramos. Por lo tanto, no es necesario explicar la situación de subordinación de la mujer en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, sino que ésta se tendrá como un hecho que debe enfrentarse. Las mujeres afrontan problemas específicos que requieren una atención también específica. Esto

---

Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párrafo 44.

<sup>47</sup> Para un análisis completo sobre las obligaciones generales en materia de derechos humanos, véase Ariel Dulitzky, "Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos", en Claudia Martín, *et al.* (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Fontamara, 2004, pp. 79-117.

<sup>48</sup> International Law Commission, (2001), *Draft Articles on Responsibility States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*, UN Doc. A/56/10 [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\_6\_2001.pdf] [consultado el 10 de diciembre de 2009].

<sup>49</sup> *Ibidem*, artículo 2.



no significa, sin embargo, que las diferencias existan como una consecuencia natural de la distinción entre los sexos; por el contrario, la subordinación de la mujer tiene razones culturales y sociales que se reproducen a través de las tradiciones, la religión y el derecho, entre otras fuentes.

El concepto de género, desarrollado al interior de los debates feministas,<sup>50</sup> se refiere justamente a la explicación de la subordinación de la mujer por razones cultural y socialmente determinadas. Alda Facio define el género de la siguiente forma:

En realidad, el género en el sentido de *gender* o género sexual, hace referencia a la dicotomía sexual que es impuesta socialmente a través de roles y estereotipos, que hacen aparecer a los sexos como diametralmente opuestos. Es así que a partir de una exagerada importancia que se da a las diferencias biológicas reales, se construyen roles para cada sexo. Peor aún, las características con que se define a uno y otro sexo gozan de distinto valor y legitiman la subordinación del sexo femenino, subordinación que no es dada por la naturaleza. Es decir, mientras que el concepto de "sexo" podría afirmarse que es fisiológico, el de género es una construcción social. Esta distinción es muy importante, ya que nos permite entender que no hay nada de natural en los roles y características sexuales y que por lo tanto pueden ser transformados.<sup>51</sup>

La perspectiva o enfoque de género permite adentrarse en el análisis de las instituciones sociales, entre otras muchas áreas, para identificar las formas en que reproducen o crean género. Una de esas instituciones es el derecho. En la medida en que establece las bases que regulan la vida en sociedad, puede reproducir órdenes de género que subordinen a la mujer o crear nuevos que emancipen la posición de la mujer en sociedad. Por ello, las distintas corrien-

---

<sup>50</sup> Feminista se refiere al "conjunto de personas, acciones y teorías que asumen un compromiso político con la idea de que dentro de las sociedades contemporáneas las mujeres son las perdedoras en el juego social, o lo que es lo mismo, al compromiso con la idea de que nuestras sociedades son patriarcales"; Isabel Jaramillo, "La crítica feminista al derecho" en Robin West, *Género y teoría del derecho*, Colombia, Ediciones Universidad de los Andes, 2000, p. 33.

<sup>51</sup> Alda Facio Montejo, *Cuando el género suena, cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*, Costa Rica, ILANUD, 1992, p. 54.

tes feministas —liberal, social, socialista, cultural, radical y posmoderna— se han aproximado al derecho para analizar sus relaciones con el género.<sup>52</sup>

El DIDH, como todo derecho, encarna contextos históricos, sociales, culturales y relaciones de poder. En su origen, el DIDH representó, sobre todo, el pensamiento occidental preponderante en ese momento, es decir, el de los países judeo-cristianos desarrollados. Como ya se expresó, aunque hubo algunas menciones respecto a la prohibición de la discriminación por razones de sexo en la Carta de las Naciones Unidas, la DUDH y el PIDCP, entre otros, las mujeres no constituyeron una parte fundamental, ni en la creación del derecho ni como un grupo caracterizado de manera independiente al hombre.<sup>53</sup>

En efecto, aun cuando mujeres como Eleonor Roosevelt realizaron un trabajo fundamental en la redacción de la Declaración Universal y en la creación de la Comisión sobre el Estatus de la Mujer al interior de las Naciones Unidas, la formación del DIDH, en sus primeros años, no tuvo la intención de ofrecer respuestas a las violaciones a los derechos humanos sufridas por las mujeres de manera diferenciada al hombre. La ausencia de un número importante de mujeres en los procesos de redacción de las primeras convenciones produjo un derecho neutro, similar al que existe a nivel nacional, que no reconoce particularidades ni contexto alguno. La falta de acceso al poder a nivel nacional de las mujeres repercutió en su acceso a la representación de su país en órganos internacionales, de tal forma que las convenciones fueron discutidas y aprobadas, en su gran mayoría, únicamente por hombres, pues casi ningún país envió como sus representantes a mujeres.<sup>54</sup> Dentro de la OEA sucedió algo muy similar, la poca participación política de las mujeres resultó en la creación de tratados con normas neutras y en la creación de una Comisión Interamericana de la Mujer (CIM), que tampoco logró generar una masa crítica importante dentro de los Estados Americanos para resaltar la posición de la mujer.

---

<sup>52</sup> Véase, Isabel Jaramillo, "La crítica feminista al derecho...", *op. cit.* Para un análisis completo de las distintas aproximaciones al derecho a partir de cada corriente feminista.

<sup>53</sup> Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *The boundaries of international law. A feminist analysis*, Reino Unido, Manchester University Press, 2000, capítulos 6 y 7.

<sup>54</sup> *Ibidem*, capítulo 6.

Sin embargo, a raíz de la creación de las Naciones Unidas, los movimientos feministas, y de mujeres en general, tomaron un impulso significativo. Esto las llevó a impulsar la redacción de las primeras convenciones sobre la mujer en los años 50, y después a la adopción de una convención específica sobre la discriminación hacia la mujer en los años 70, mismas que se comentarán en el punto siguiente. Pero no fue sino hasta 1993, con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, que los derechos humanos de las mujeres tuvieron una atención más prometedora tanto en la ONU como en la OEA.

El desarrollo de la perspectiva de género en el DIDH sigue fundamentalmente dos estrategias: 1) la adquisición de iguales derechos que los hombres y 2) la especificación de los derechos humanos de las mujeres. Estas visiones corresponden a dos posturas feministas: la liberal clásica y la cultural o de la diferencia. Otras visiones, también muy valiosas, no han logrado introducir suficientemente en el DIDH su perspectiva y método de análisis. Estas dos estrategias no sólo han impregnado los tratados internacionales y declaraciones, sino también la forma en que los instrumentos de derechos humanos son interpretados por los órganos de supervisión, así como la creación de órganos y relatores específicos para atender los problemas de la mujer. A continuación se esbozan en pocas líneas estas posturas, para presentar, en los dos puntos siguientes, los instrumentos y los órganos que resultaron de las diferentes estrategias.

- a) *Estrategia del feminismo liberal clásico.* Las mujeres deben gozar de los mismos derechos que los hombres. Para ello será necesario contar con igualdad ante la ley y garantizar formalmente igual acceso a la educación, el empleo y la política. Las principales críticas a esta postura recaen en su aceptación de la igualdad formal como una garantía suficiente, aun en sociedades con profundas desigualdades. Además, equipara a hombres y mujeres, lo que oculta las particularidades y necesidades de éstas últimas y, en todo caso, permite la repetición del orden de género que subordina a la mujer.<sup>55</sup> Esta postura es el fundamento de las primeras convenciones sobre la mujer en rela-

---

<sup>55</sup> Isabel Jaramillo, *op. cit.*, p. 38.

ción con la nacionalidad, los derechos políticos y los derechos civiles. Asimismo, inspiró las definiciones de discriminación de los principales tratados de derechos humanos.

- b) *Estrategia del feminismo cultural o de la diferencia*. El énfasis de esta postura es la diferencia; hace hincapié en que hombres y mujeres no son iguales y que se requiere especificidad para atender sus problemáticas. La principal crítica a esta postura es que relaciona lo privado con lo femenino y lo público con lo masculino, de tal forma que no distingue que eso que reivindica como femenino en realidad es una construcción social que oprime a la mujer.<sup>56</sup> Dentro de esta perspectiva se encuentra el desarrollo de derechos específicos como los reproductivos, remuneración por el trabajo doméstico y, en general, “abordan las desventajas específicas que enfrentan las mujeres”,<sup>57</sup> así como la creación de órganos específicos para atender la situación de las mujeres.

Estas dos estrategias pueden complementarse con las ideas del feminismo radical, impulsado por Katherine Mackinnon, quien sostiene que la subordinación de la mujer es producto de la posición subordinada de la mujer por el hombre. Además, “describe un análisis jurídico alternativo de la desigualdad, para el cual el interrogante principal es siempre si la política o la práctica en cuestión contribuyen de manera integral al mantenimiento de una subclase o de una posición de privación debido a la condición de género”.<sup>58</sup> De esta forma, el análisis de las leyes nacionales y de los propios tratados internacionales deberá dirigirse, en primer lugar, a la valoración de las normas ahí contenidas para verificar si sostienen o no el orden de género que subordina a la mujer. También supone reinterpretar los derechos humanos para que dejen de ser vistos como derechos neutros, pero que en realidad se refieren únicamente al “hombre”, para ampliarlos a fin de combatir la discriminación por género. Aunque esta postura ha sido utilizada sólo como método de interpretación del dere-

---

<sup>56</sup> *Idem*.

<sup>57</sup> Hilary Charlesworth, “¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujer?”, en Rebecca Cook, *Derechos humanos de la mujer*, Colombia, Profamilia, 1997, p. 62.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 63.

cho, tanto por los órganos del SIDH como por el Comité de Derechos Humanos, lo que se analizará en el apartado siguiente resulta fundamental para releer los derechos con una perspectiva de género.

La integración de las tres estrategias ha dado paso a una nueva visión respecto a los derechos humanos de las mujeres. Todas ellas se refuerzan mutuamente, aunque para ciertos problemas alguna puede ofrecer mejores respuestas; piénsese, por ejemplo, en la reinterpretación de conceptos clásicos como el de tortura para incluir la violencia doméstica dentro de su contenido que puede relacionarse con la postura feminista radical.

Más allá de estas estrategias, la interpretación del DIDH en relación con las mujeres se ha hecho más compleja en la medida en que se reconoce que ellas no son iguales en todos los contextos, sino que se requiere una adecuación doble de las normas del DIDH cuando se trata, por ejemplo, de mujeres indígenas, mujeres negras, mujeres discapacitadas, niñas, entre otras singularidades. Por una parte, debe añadirse al DIDH una perspectiva de género, y por otra, ésta debe especificarse conforme a las necesidades de la mujer en cuestión.

De acuerdo con lo anterior, al formular el ejercicio de interpretación de normas nacionales para verificar su apego a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano, no sólo deberán seguirse las normas de interpretación de tratados, sino también un enfoque de género que permita desde formular una crítica de la propia ley frente al DIDH, hasta reinterpretar su contenido también de conformidad con ese derecho internacional. Además, han de reconocerse situaciones especiales de subordinación, como las mujeres indígenas o de doble discriminación como las mujeres con discapacidad.

## 2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE LA MUJER

### 2.1. Los primeros instrumentos

El DIDH está integrado hoy en día por un grupo de documentos que aborda de manera específica los derechos de las mujeres. Tanto las Naciones Unidas como la OEA adoptaron los primeros tratados pocos años después del nacimiento de esas organizaciones. De hecho, la OEA aprobó las primeras dos convenciones sobre derechos de la mujer en 1948, apenas tres años después de su creación.

Se trata de la Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer<sup>59</sup> y Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Civiles a la Mujer.<sup>60</sup> Incluso, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer fue adoptada por la ya extinta Unión Panamericana —antecesora de la OEA— en 1933.<sup>61</sup> En los primeros años de las Naciones Unidas se aprobaron tratados sobre materias similares: la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer<sup>62</sup> en 1952 y la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada en 1957.<sup>63</sup>

Estas primeras convenciones se basan en la lógica del feminismo liberal clásico, pues tenían por objeto reconocer los mismos derechos a hombres y mujeres. Se trata de derechos políticos y civiles que respondieron a la lucha de los primeros movimientos de mujeres por tener derecho a voto y participar en la vida pública del país. Sin embargo, estas primeras convenciones hacen fuerte hincapié en la igualdad formal y no en la *de facto*. La redacción de estos primeros documentos es sencilla y no ahonda en las obligaciones que los Estados adquieren, sino únicamente enuncian el principio de igualdad entre hombres y mujeres.

Incluso en la Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer, los Estados partes deciden *otorgar a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre*. Mientras las demás convenciones utilizan la palabra *reconocer*, esta Convención sobre derechos civiles concibe la igualdad como una *concesión* que los hombres realizan en favor de las mujeres. Esta conclusión se reafirma si se considera que en el preámbulo de dicha Convención se considera “Que la mujer de América, mucho antes de reclamar sus derechos, ha sabido cumplir noblemente todas sus responsabilidades como compañera del hombre”.

---

<sup>59</sup> Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos de la Mujer, Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, el 30 de marzo - 2 de mayo de 1948.

<sup>60</sup> *Idem*.

<sup>61</sup> Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer, Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, Uruguay, 3-26 de diciembre de 1933.

<sup>62</sup> Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Asamblea General de la ONU, Resolución 640 (VII), 20 de diciembre de 1952, entrada en vigor el 7 de julio de 1954.

<sup>63</sup> Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, Asamblea General de la ONU, Resolución 1040 (XI), 29 de enero de 1957, entrada en vigor el 11 de agosto de 1958.

Por su parte, las convenciones sobre nacionalidad respondieron a problemas concretos que las mujeres casadas enfrentaban, pues muchas de ellas perdían su nacionalidad si se casaban con un extranjero y no podían acceder a la de su esposo, de tal forma que quedaban apátridas. Esta situación de desigualdad tan concreta fue la primera materia que llevó a los Estados a adoptar acciones conjuntas en relación con la mujer en el Derecho Internacional. Estas convenciones también se enmarcan dentro del reconocimiento formal del derecho de las mujeres a la nacionalidad, pero tampoco se establecen mayores obligaciones a los Estados ni se solicita la adopción de medidas específicas.

En la década de los 60 la comunidad internacional dio un paso más en el reconocimiento del derecho a la igualdad de la mujer. En 1967 la Asamblea General de la ONU proclamó la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.<sup>64</sup> Ubicada también dentro de la corriente liberal clásica, esta Declaración se basa en la idea de que la mujer adquiera los mismos derechos que los hombres y en que tenga igualdad de oportunidades para acceder a la educación, al empleo y a la vida política.<sup>65</sup> Hay dos factores novedosos en esta Declaración: en primer lugar, atiende el problema de la discriminación contra la mujer en general, sin reducirla a algunos derechos, como las convenciones anteriores; en segundo lugar, ya no sólo declara la igualdad, sino que establece que los Estados deben adoptar medidas para eliminar la discriminación, mismas que no deben limitarse al ámbito de la legalidad, y en cambio deben abarcar acciones para abolir costumbres, prejuicios y prácticas que impidan la igualdad.

Esta Declaración reafirma, sin embargo, el orden de género que subordina a la mujer, lo que queda claro de la lectura del siguiente pasaje del preámbulo: "Teniendo presente la importancia de la contribución de la mujer a la vida social, política, económica y cultural, así como su función en la familia y especialmente en la educación de los hijos". En efecto, aunque la Declaración acepta la función de la mujer en la vida pública, también reafirma el rol de la mujer en la vida privada, como esposa y madre.

---

<sup>64</sup> *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, proclamada por la Asamblea General en su resolución 2263 (XXII), de 7 de noviembre de 1967.

<sup>65</sup> *Ibidem*, artículos 4, 9 y 10.

## 2.2. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Teniendo como antecedente aquella Declaración, la ONU adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en 1979.<sup>66</sup> Sin lugar a dudas, esta Convención es el instrumento internacional más importante en el reconocimiento del derecho a la no discriminación y de derechos específicos de la mujer. Para febrero de 2008, había 185 Estados partes de la Convención, lo que la convierte en uno de los tratados más ratificados en la historia del DIDH.<sup>67</sup> Esta Convención intentó dar respuesta a las críticas, en el sentido de que las normas de derechos humanos no bastan para atender efectivamente las injusticias y desventajas que afronta la mujer, al adoptar una visión totalizadora sobre la discriminación. Sin adentrarnos en los principios de igualdad y de no discriminación, que serán objeto del próximo capítulo, conviene referir la definición adoptada por la CEDAW, a fin de trazar algunas de las más importantes contribuciones de este tratado a la comprensión de los derechos humanos de las mujeres, pero también del DIDH en general:

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará *toda* distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga *por objeto o resultado* menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales *en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.

<sup>67</sup> Véase, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Estado de Ratificación* [<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/8.htm>]. La Convención sobre los Derechos del Niño cuenta, a febrero de 2008, con 193 ratificaciones, tan sólo unas pocas más que la CEDAW.

<sup>68</sup> Artículo 1º de la CEDAW. (Énfasis añadido).



Por un lado, esta definición no se limita a la igualdad formal, sino que abarca las prácticas, costumbres y cualquier situación de hecho que resulte en discriminación, aun sin que exista intención. Por otro, atiende a la discriminación en los ámbitos públicos y privados, centrándose en este último para derrumbar la clásica dicotomía entre dichas esferas. Además, y este es un punto esencial de la CEDAW, se centra en los derechos humanos de las mujeres y no en el mero hecho de lograr la igualdad entre hombres y mujeres, como si el hombre fuera el parámetro al que la mujer debe aspirar.<sup>69</sup>

Para Alda Facio esta definición es importante, en primer lugar porque una ley puede ser discriminatoria si tiene por *resultado* la discriminación de la mujer, aunque no tuviere esa intención. De esta forma, una ley que trate por igual a hombres y mujeres, pero que en la práctica resulte en la desventaja de la mujer, será discriminatoria. En segundo lugar, al dar la definición de lo que debe entenderse por "discriminación contra la mujer", se convierte en el estándar legal de lo que debe entenderse como tal. Así, las normas internas que restrinjan esa definición no pueden ser legalmente aceptables. Finalmente, esa definición es importante porque considera discriminación a toda restricción en las esferas política, económica, social, cultural o civil o en cualquier otra esfera. En este sentido, todas aquellas restricciones que sufre la mujer en el ámbito doméstico y privado en general se consideran discriminación y, como tal, violación a los derechos humanos de las mujeres.<sup>70</sup>

Usualmente, la esfera pública se entiende como aquella área donde se desarrolla la política, la relación con las autoridades, lo jurídico, el trabajo, la economía y, en general, lo que tiene que ver con los hombres. Por su parte, la esfera privada es aquella de la vida familiar, doméstica, el cuidado de los niños, la procreación y la sexualidad, entre otras materias que, normalmente, tienen que ver con la mujer.<sup>71</sup> Esta distinción se expresó en los sistemas jurídicos que

---

<sup>69</sup> Laboni Amena Hoq, "The Women's Convention and its Optional Protocol. Empowering Women to Claim their Internationally Protected Rights", verano 2001, *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 32, p. 677-725.

<sup>70</sup> Alda Facio, "Metodología para el análisis de género del fenómeno legal" en Alda Facio, y Lorena Fries (eds.), *Género y Derecho*, Chile, La Morada, Lom y American University, 1999, p. 101-102.

<sup>71</sup> Esta definición de aquello que pertenece a lo público y lo privado debe leerse de acuerdo con los contextos específicos, porque no en todos lados lo público y lo privado corresponden a lo mismo. Véase, Hilary Charlesworth, "¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujer?..." *op. cit.*, p. 66.

tradicionalmente no regulaban la esfera privada, considerando que el Estado sólo debía ocuparse de la vida pública y dejar los espacios privados a la autonomía de las personas. Esta aparente neutral distinción resultó en demérito de las mujeres porque el espacio donde primordialmente se desarrollaba la discriminación quedó ausente de regulación, y con ello se ocultó su realidad.

Dicha dicotomía también afectó al DIDH. Salvo la Convención sobre los Derechos del Niño, los demás instrumentos internacionales generales utilizan un lenguaje únicamente referido al hombre, ocultando el estado de desventaja de la mujer frente a esos derechos, pero sobre todo refuerzan "la distinción entre el mundo público y privado, distinción que produce ensordecimiento y, con frecuencia, un silenciamiento de las voces de las mujeres".<sup>72</sup> En este sentido, al elevarse sobre la distinción entre lo público y lo privado, la CEDAW marcó una diferencia significativa dentro del DIDH.

El reconocimiento de la discriminación contra la mujer en ambas esferas tiene por lo menos dos relevantes efectos. El primero, porque reconoce que los derechos de la mujer deben protegerse no sólo cuando actúa en la esfera pública, sino también en la privada, por ser éste el espacio donde se ocultan los daños más graves que viven las mujeres. En segundo lugar, porque obliga a los Estados a adoptar medidas para garantizar el acceso efectivo a la participación en los espacios públicos en pie de igualdad, para lo cual se hará necesario adoptar ciertas medidas que permitan no sólo la igualdad de oportunidades, sino más bien la igualdad efectiva.

En este sentido, las disposiciones de la CEDAW señalan una amplia gama de formas de discriminación que los Estados se comprometen a erradicar. Entre ellas cabe mencionar al artículo 2, que establece una obligación positiva para adoptar una política contra la discriminación hacia la mujer en todas sus formas, la cual incluirá medidas de carácter legislativo e incluso constitucional. El artículo 5 establece que los Estados adoptarán medidas para "Modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias (...) basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos". El artículo 7

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 65.

se refiere a la discriminación en la vida política y pública del país. La eliminación de discriminación en la educación se reconoce en el artículo 10, mientras que el artículo 11 atiende los problemas de igualdad en el empleo, así como la licencia por maternidad y la protección especial de la mujer embarazada. El artículo 12 se encarga del derecho a la salud y el 15 de la capacidad jurídica de la mujer.

Por supuesto, la CEDAW no ha dejado de ser objeto de críticas, pues reafirma la posición de la mujer al ubicarla en lo privado y promueve una igualdad medida en relación con el hombre. En este sentido, ha sido considerada como el resultado del feminismo clásico, en tanto no cambia el orden de género. Sin embargo, es claro que la definición y la Convención se construyeron también en consideración a lo expuesto por el feminismo cultural o de la diferencia, al centrarse en áreas que afectan únicamente a la mujer, como el embarazo y el parto.<sup>73</sup>

Ahora bien, no es su afiliación a una determinada corriente feminista lo que ha incidido en la debilidad de la CEDAW. En efecto, a pesar del alto número de Estados partes, así como del suficiente desglose de obligaciones para eliminar la discriminación, la CEDAW es uno de los instrumentos más débiles en el DIDH, tanto por la imposición de reservas a los artículos principales<sup>74</sup> como por la propia debilidad de su órgano de vigilancia, el Comité CEDAW.<sup>75</sup> Si bien la Convención permite la interposición de reservas, el artículo 28 las limita a que su contenido sea compatible con el objeto y el propósito del tratado. Diversos países, especialmente los islámicos, han impuesto un número importante de reservas al artículo 2 de la Convención que justamente establece la condena a cualquier forma de discriminación, es decir, el objeto y propósito de la CEDAW. Aunque también la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que ese tipo de reservas son incompatibles con los tratados,<sup>76</sup> el Comité CEDAW carece de facultades para analizar y declarar tal incompatibilidad.

---

<sup>73</sup> Hilary Charlesworth, "¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujer?...?", *op. cit.*, p. 61.

<sup>74</sup> Por reserva se entiende "una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado", *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, *op. cit.*, artículo 2(d).

<sup>75</sup> El Comité está integrado por 23 expertos propuestos y electos por los Estados partes, artículo 1º de la CEDAW.

<sup>76</sup> *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, *op. cit.*, artículo 19(c).

El Comité de Derechos Humanos, órgano supervisor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos resolvió que dado el conjunto de facultades con que cuenta, le corresponde determinar la compatibilidad de las reservas a ese Pacto.<sup>77</sup> Sin embargo, el Comité CEDAW no ha hecho una consideración con tal contundencia, pues carece de facultades para interpretar la propia Convención, como sí las tiene el Comité de Derechos Humanos y otros órganos de supervisión. El artículo 21 de la CEDAW sólo le concede facultades para formular sugerencias y recomendaciones. En este sentido, se ha limitado a celebrar la intención de los Estados para revisar sus reservas.<sup>78</sup> De ello resulta que aun cuando los Estados ratificaron el instrumento internacional, en realidad no tiene ninguna eficacia al interior de sus países pues no se sienten obligados a actuar contra todas las formas de discriminación.<sup>79</sup>

Por otra parte, el Comité también tiene facultades para revisar los informes periódicos sobre el nivel de cumplimiento de la Convención y emitir recomendaciones a los Estados partes. Esta facultad, que comparte con todos los órganos de tratados de Naciones Unidas, incide poco en la efectividad de los tratados, pues difícilmente pueden realizar un examen a fondo de la situación de los derechos humanos en el país en poco tiempo y con tan pocos elementos de valoración, pues únicamente se recibe información de los Estados y rara vez de organizaciones civiles. A esto deben agregarse los obstáculos que un órgano no permanente enfrenta ante un elevado número de reportes por país.<sup>80</sup> Sin embargo, el Comité CEDAW ha sabido hacer un uso estratégico de sus facultades para emitir sugerencias y recomendaciones generales, dado que mediante ellas ha explicado y ampliado los contenidos de la Convención en materias tan importantes como la participación política de la mujer, que analizaremos más adelante, y la violencia contra la mujer.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación general 24*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 1994.

<sup>78</sup> Comité CEDAW, *Recomendación general 4*, 1987, y *Recomendación general 20, Reservas formuladas en relación con la Convención*, 1992.

<sup>79</sup> J. Minor, "An analysis of structural weaknesses in the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 24, 1994, p. 144-148.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 148-151.

<sup>81</sup> A noviembre de 2008 el Comité CEDAW había emitido 26 recomendaciones generales sobre diferentes problemas que afectan a la mujer. Si bien no son por sí mismas vinculantes, constituyen referentes obligados para interpretar los deberes de los Estados partes en relación con las mujeres.

Finalmente, en 1999 se adoptó el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*,<sup>82</sup> por medio del cual se le otorgaron facultades al Comité para analizar quejas individuales por violaciones a la Convención, así como para realizar investigaciones sobre violaciones sistemáticas a los derechos de las mujeres. Sin embargo, al día de hoy el Comité únicamente ha revisado 10 quejas, muchas de las cuales han sido declaradas inadmisibles.

El alto estándar que impone la CEDAW a los Estados respecto a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ha resultado en una constante evasión de las obligaciones contraídas. Lo anterior, aunado a la debilidad de su Comité, ha resultado en una casi total incapacidad para hacer cumplir la Convención en el plano internacional.<sup>83</sup> Sin embargo, esto no le resta su valor fundamental a la CEDAW, la cual ha delimitado los derechos de la mujer de manera muy acuciosa por medio de las recomendaciones generales; además cabe considerar que otros órganos internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos, pueden recurrir a la CEDAW para interpretar otros documentos así como para ampliar los derechos de la mujer.

### 2.3. Instrumentos contra la violencia hacia la mujer

Una tercera etapa en el reconocimiento de los derechos de la mujer se refiere a la violencia de género que sufre en diversos contextos. Aunque las discusiones respecto de la adopción de convenciones sobre esta grave violación a los derechos humanos se dieron de manera paralela en el Sistema Interamericano y en el Universal, únicamente en el primero se logró la adopción de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*,<sup>84</sup> mientras que en el segundo se alcanzó la *Declaración sobre*

---

<sup>82</sup> *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

<sup>83</sup> Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, mencionan que la debilidad de los órganos de mujeres al interior de Naciones Unidas tiene su origen en la baja participación de la mujer al interior de la ONU, así como al poco interés real que ese organismo tiene para fortalecer los derechos de la mujer. Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, capítulo 6.

<sup>84</sup> *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, Convención Belém do Pará,

*la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*.<sup>85</sup> La Convención Interamericana, también llamada Convención Belém do Pará, representa el marco de protección más relevante en este tema. Entre sus aspectos más importantes se encuentra el reconocimiento de la violencia de género como una violación a los derechos humanos, ya sea cometida en el ámbito público o en el privado. En este sentido, la Convención también protege contra la violencia doméstica, probablemente la violación sistemática más grave que sufren las mujeres en el mundo.

Igualmente, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer tiene una visión global sobre la violencia contra la mujer, aunque por su carácter no vinculante no ha logrado ser un referente inequívoco sobre el tema. En su lugar, dentro de las Naciones Unidas, la Recomendación general 19 del Comité CEDAW es uno de los referentes más importantes respecto de la violencia de género.<sup>86</sup> En este documento se considera que "la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre".<sup>87</sup> Además, esta recomendación tiene la virtud de reinterpretar la CEDAW para señalar la forma en que los derechos ahí establecidos se ven quebrantados como consecuencia de la violencia de género.

#### 2.4. Conferencias y acciones políticas

Tanto las Naciones Unidas como la OEA han convocado a diversas conferencias especializadas sobre la mujer, así como a conferencias generales sobre derechos humanos que han incidido de manera fundamental en la protección de los derechos humanos de las mujeres. La ONU ha convocado a cuatro conferencias, México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995), en las cuales han resultado en la identificación de problemas que dañan a la mujer, así como en la adopción de planes de acción y declaraciones para impulsar el disfrute de los derechos de la mujer. La Conferencia Mundial sobre Derechos

---

Asamblea General de la OEA, 9 de junio de 1994, entrada en vigor 5 de marzo de 1995.

<sup>85</sup> *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Asamblea General de la ONU, Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993.

<sup>86</sup> Comité CEDAW, *Recomendación general 19, La violencia contra la mujer*, 11º periodo de sesiones, 1992.

<sup>87</sup> *Ibidem*, párrafo 1.

Humanos de 1993 representó, como se mencionó, el punto de partida de un nuevo entendimiento de los derechos humanos en general, y de los derechos humanos de las mujeres en particular.

Por su parte, los Estados Americanos sostienen cada tres años reuniones para el análisis de las políticas dirigidas a fomentar la participación integral de las mujeres. Las 10 reuniones que hasta ahora se han organizado son convocadas por la Conferencia Regional de la Mujer, un órgano de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y hasta el momento se han llevado a cabo 10 Conferencias Regionales. Además, dentro de la OEA, las Cumbres de las Américas también han servido de espacio para desarrollar los derechos de las mujeres a través de sus declaraciones y planes de acción.

Dentro de las conferencias universales, la de derechos humanos en Viena y la Conferencia especializada de Beijing han sido las más relevantes. La Conferencia de Viena significó un triunfo para las organizaciones de mujeres, en el sentido que se logró ubicar a las violaciones de género como violaciones de derechos humanos e impulsar la paulatina integración de los derechos humanos de las mujeres dentro de la acción de las distintas actividades de las Naciones Unidas. La eliminación de la violencia contra la mujer fue uno de los puntos esenciales de la Declaración y Programa de Acción de Viena, donde se abarcó desde la violencia en tiempos de guerra hasta aquella cometida en el ámbito privado. En este mismo punto, la ahora extinta Comisión de Derechos Humanos anunció la creación de una Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer. También se abordaron las dificultades que arrojan prácticas culturales o religiosas para el pleno disfrute de los derechos de las mujeres; la importancia de bases de datos y generación de información sensible al género; la implementación de la CEDAW; los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer y los derechos políticos de la mujer, entre otros temas. Probablemente, el resultado más importante que resultó de esta conferencia para las mujeres, fue el compromiso de transversalizar la perspectiva de género dentro de los distintos órganos y actividades de las Naciones Unidas, así como la construcción de una agenda a largo plazo para cumplir los objetivos planteados.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> D. Sullivan, "Women's Human Rights and the 1993 World Conference on Human Rights", *American Journal of International Law*, vol. 88, 1994, p. 152.

En íntima relación con los resultados obtenidos en Viena, se llevó a cabo la Conferencia especializada de Beijing. Los 189 países presentes adoptaron la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*,<sup>89</sup> que tiene el objetivo de eliminar aquellos obstáculos que impiden la participación de la mujer en las esferas de la vida pública y privada. En la Declaración, los Estados se comprometen “sin reservas a combatir” los obstáculos y limitaciones que afectan la vida de la mujer, y a “promover así el adelanto y la potenciación del papel de la mujer en el mundo”.<sup>90</sup> Además, declara que “los derechos de la mujer son derechos humanos” y llama a la sociedad civil, gobiernos, instituciones financieras, órganos de Naciones Unidas, entre otros, a unirse en el avance del disfrute de esos derechos.<sup>91</sup> La Plataforma de Acción, por su parte, identifica doce áreas de especial preocupación, entre ellas la pobreza que pesa sobre la mujer, la mujer y la salud, el acceso desigual a la educación, la desigualdad en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones, y la falta de conciencia de los derechos humanos de la mujer internacional y nacionalmente reconocidos.<sup>92</sup> Establece objetivos y acciones específicas para enfrentar esos graves problemas y explicita responsabilidades de Estados, sociedad civil y organismos internacionales.

En 2000 se llevó a cabo un primer encuentro al que se le denomina Beijing +5, por ser el seguimiento a cinco años de la adopción de la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*.<sup>93</sup> Mientras que en 2005 se hizo una nueva evaluación de su cumplimiento, así como de los nuevos retos y estrategias para el avance y empoderamiento de la mujer, a partir de las propuestas de la Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer de Naciones Unidas.<sup>94</sup> La vigilancia periódica de su cumplimiento y el detalle en cuanto a objetivos y acciones, así como la participación de la sociedad civil y un gran número de gobiernos y distintos organismos internacionales ha representado una clave importante para lograr el avance de la mujer, por lo menos con mayor impacto que la adopción de tratados internacionales.

---

<sup>89</sup> *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, U.N. Dc. A/CONF.177/20, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995.

<sup>90</sup> *Ibidem*, párrafo 7.

<sup>91</sup> *Ibidem*, párrafos 14 y 38.

<sup>92</sup> *Ibidem*, párrafo 44.

<sup>93</sup> “Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI”, periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, EE.UU, Nueva York, 5 al 9 de junio de 2000.

<sup>94</sup> Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer, *Informe sobre el 49º periodo de sesiones*, ECOSOC, E/CN.6/2005/11, 28 de febrero al 11 de marzo de 2005.



### 3. REINTERPRETACIÓN DEL DIDH

El desarrollo específico de convenciones sobre la mujer y el reconocimiento político de sus problemas no es suficiente para comprender las dimensiones de género que conllevan los derechos humanos. Se hace necesario reinterpretar los tratados a fin de incorporar la perspectiva de género en las normas generales o, en términos de Rebecca Cook, *recaracterizar* los derechos humanos. Explica que “se requiere una recaracterización crítica de los derechos humanos internacionales para que los derechos humanos específicos de la mujer no sean marginales, y para que la aplicación de tales derechos se convierta en parte de la agenda central del trabajo por los derechos humanos”.<sup>95</sup>

Esta interesante propuesta parte de la idea de que las normas que conforman los tratados internacionales no son inmutables, sino que su interpretación debe adecuarse a las realidades y contextos en que se apliquen. En este caso, si los derechos humanos de la mujer habían estado invisibles en las convenciones, se hace necesario reinterpretarlos a fin de incorporar a la mujer en su amplia protección.

Un ejemplo claro de este ejercicio lo encontramos en la *Observación general* 28 del Comité de Derechos Humanos, donde se realiza una recaracterización completa de los artículos del PIDCP para reconocer sus implicaciones de género y las características especiales que adquieren.<sup>96</sup> Por ejemplo, el derecho a la vida se relaciona con la mortalidad materna, la quema de viudas y las medidas para prevenir embarazos no deseados.<sup>97</sup> Respecto de la libertad de circulación, se refiere a las prácticas que restringen ese derecho de las mujeres al impedir que salgan solas de sus casas.<sup>98</sup> También se refiere a la publicación de pornografía en relación con la libertad de expresión,<sup>99</sup> y a la participación política de la mujer,<sup>100</sup> entre muchos otros derechos.

---

<sup>95</sup> Rebecca Cook, “Introducción: el camino a seguir”, en Rebecca Cook (comp.), *Derechos humanos de la mujer*, Colombia, Profamilia, 1997, p. 9.

<sup>96</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación general 28, Artículo 3, Igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 de marzo de 2000.

<sup>97</sup> *Ibidem*, párrafo 10.

<sup>98</sup> *Ibidem*, párrafo 16.

<sup>99</sup> *Ibidem*, párrafo 22.

<sup>100</sup> *Ibidem*, párrafo 29.

Este método de recaracterización de las normas de DIDH es una vía efectiva para transversalizar la perspectiva de género en los tratados. Resulta esencial, sin embargo, que éste método interpretativo sea adoptado por las instituciones competentes a nivel nacional y no únicamente por los órganos internacionales.

### III. Igualdad y no discriminación

El derecho a la igualdad y a la no discriminación es la base de la CEDAW y, en general, de la lucha por los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, su estudio se considera fundamental para comprender la forma en que opera este derecho y determinar si en un caso existe o no discriminación. Dado que ya se ha analizado la definición de discriminación expuesta en la CEDAW y en vista de que ella no difiere, en los aspectos fundamentales, de las definiciones utilizadas por otros órganos de protección de derechos humanos, no se analizará en lo que sigue específicamente esa definición. En su lugar, analizaremos los principios generales de la igualdad y no discriminación, bajo el argumento de que éstos también protegen los derechos de género.

#### 1. LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La igualdad y la no discriminación son conceptos complementarios; el primero se refiere al sentido positivo del derecho, en la medida que implica acciones por parte del Estado para garantizarlo, mientras que el segundo es el sentido negativo, en tanto requiere la abstención del Estado. Como ya se mencionó en repetidas ocasiones, la idea de no discriminación o distinción por razón de sexo apareció desde la adopción de las Cartas de la ONU y de la OEA, lo que nos indica que el derecho a la igualdad y no discriminación fueron pilares fundamentales en la construcción de ambos órganos. Cabe aclarar que al no ser la pretensión de este documento debatir el significado de la igualdad en su sentido filosófico, únicamente se hará referencia a ella en tanto derecho establecido por la gran mayoría de los tratados internacionales.

Debido a que el derecho a la igualdad y la no discriminación es un pilar básico en el derecho internacional de los derechos humanos, la Corte Interamericana de

Derechos Humanos señaló que esta norma tiene el valor jurídico de *jus cogens*. La Corte Interamericana resolvió:

4. Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.
5. Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.<sup>101</sup>

En otras palabras, el derecho a la igualdad y la no discriminación tiene un nivel aún mayor de obligatoriedad que la costumbre internacional, ya que una norma imperativa significa que es una “norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por (...) norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.<sup>102</sup> Se trata de uno de los principios sobre los que se sustentan los derechos humanos en general, y aun cuando no existe jerarquía entre ellos, el derecho a la igualdad y a la no discriminación se entiende como un presupuesto necesario para el ejercicio de cualquier otro derecho.

Como norma de *jus cogens* el derecho a la igualdad y no discriminación implica, entre otras cosas, obligaciones *erga omnes*, es decir, obligaciones exigibles a los Estados por todos los Estados. Otras normas que tienen el valor jurídico de *jus cogens*, incluidas la prohibición del genocidio, la esclavitud y la tortura, incluyen el deber de investigar y sancionar a los responsables de estas conductas,

---

<sup>101</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 173.

<sup>102</sup> *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, adoptada en Viena el 22 de mayo de 1969. Entró en vigor el 27 de enero de 1980, artículos 53 y 64. El listado de normas que son consideradas *jus cogens* son limitadas y dentro del listado se encuentran las prohibiciones de agresión, genocidio, esclavitud, discriminación racial, delitos contra la humanidad, tortura y el derecho a la autodeterminación.

al grado que denotan lo que en derecho internacional se ha denominado jurisdicción universal y el principio de extraditar o juzgar. En el caso del derecho a la igualdad y no discriminación, aún no se ha establecido lo anterior, sin embargo, por mayoría de razón, en el sentido que se regulan conductas similares (prohibiciones de conductas con el valor de *jus cogens*) se puede decir que son obligaciones *erga omnes* aplicables también al derecho a la igualdad y no discriminación.<sup>103</sup>

Ahora bien, el reconocimiento de este derecho en los tratados internacionales se ha dado mediante el uso de dos fórmulas, una subordinada y la otra autónoma. Este es el caso de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que en su artículo 1.1 establece que:

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.<sup>104</sup>

Mientras que en el artículo 24 establece:

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.<sup>105</sup>

Al primero de estos artículos se le considera de carácter subordinado porque sólo se refiere a los derechos contenidos en la Convención y debe leerse en conjunto con ellos.<sup>106</sup> Es decir, el Estado está obligado a respetar y garanti-

---

<sup>103</sup> Federico Andreu hace esta interrelación y cita a su vez a Cherif Bassiouni. Federico Andreu-Guzmán, "La prohibición de la Tortura y el Derecho Internacional", en Juan Carlos Gutiérrez Contreras (comp.), *La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Programa de Cooperación México-Unión Europea, 2005.

<sup>104</sup> *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, op. cit., artículo 1º.

<sup>105</sup> *Ibidem*, artículo 24.

<sup>106</sup> Anne Bayefsky, "The principle of equality or non-discrimination in international law", *Human Rights Law Journal*, vol. 11, núms. 1-2, 1990, pp. 1-34. Traducido al español por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

zar los derechos políticos sin distinguir entre hombres y mujeres. Si, por ejemplo, adopta una ley que prohíbe el voto de la mujer o le impide ser electa, estaría violando sus derechos políticos, contenidos en el artículo 23 en conjunto con el artículo 1.1. Por otra parte, el artículo 24 de la CADH, que se refiere a la igualdad ante la ley, tiene un carácter autónomo, en el sentido que no tiene que ser relacionado con otro artículo de la Convención para encontrarse violado, sino que basta con que el Estado discrimine en cualquier situación (esté o no relacionado con un derecho convencional) para que pueda invocarse.

Estas cláusulas se encuentran también en los artículos 2.1 y 26 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cuyo comité explicó la distinción entre ambos de la siguiente manera:

12. Si bien el artículo 2 del Pacto limita el ámbito de los derechos que han de protegerse contra la discriminación a los previstos en el Pacto, el artículo 26 no establece dicha limitación. Esto es, el artículo 26 declara que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley; también dispone que la ley garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por cualquiera de los motivos en él enumerados. A juicio del comité, el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2, sino que establece en sí un derecho autónomo. Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. Por lo tanto, el artículo 26 se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados Partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes. Por consiguiente, al aprobar una ley, un Estado Parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio. Dicho de otro modo, la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación general 18, No discriminación*, 37º Periodo de sesiones, 1989, párrafo 12.

Los artículos que contienen cláusulas autónomas como el 2 del Pacto y el 1 de la CADH establecen el derecho a la no discriminación en el goce y ejercicio de los derechos contenidos en esos instrumentos, mientras que el artículo 26 del Pacto y el 24 de la CADH contienen los derechos a la igualdad ante la ley, a la igual protección de la ley, y garantiza la protección contra toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Las cláusulas autónomas tienen un sentido más amplio en la medida que establece una regla para la actuación estatal más allá de los tratados.

No obstante la importancia que el derecho a la igualdad y no discriminación guardan en el derecho internacional de los derechos humanos, la definición de lo que se debe entender por discriminación está ausente en la mayoría de los tratados internacionales. La definición de no discriminación sólo se contiene hasta ahora en cuatro instrumentos internacionales.<sup>108</sup> Uno de esos tratados, como se mencionó, es la CEDAW. Si se acepta que la no discriminación es el aspecto negativo (abstención) del derecho a la igualdad (hacer), entonces resulta necesario contar con una definición clara de aquellas conductas que el Estado debe omitir. En cambio, no se requiere lo mismo en relación con la igualdad, pues ésta implica un sinnúmero de medidas que dependerán de los contextos, la población destinataria, entre otras muchas características a verificar.

En este sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas asumió una definición de igualdad y no discriminación a partir de las definiciones contenidas en la CEDAW y en la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Social* (CERD, por sus siglas en inglés)<sup>109</sup> que en su esencia es similar a la ya expuesta de la CEDAW en el capítulo anterior. El Comité de Derechos Humanos entiende por discriminación:

---

<sup>108</sup> *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, Asamblea General, Resolución 2106 A (XX), 21 de diciembre de 1965, entrada en vigor el 4 de enero de 1969, artículo 1; *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, artículo 1, Convenio relativo a la discriminación en materia de Empleo y ocupación, adoptado el 25 de junio de 1958 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, entrada en vigor 15 de junio de 1960; y *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura, entrada en vigor el 22 de mayo de 1962.

<sup>109</sup> *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Social*, op. cit.

[E]l término “discriminación”, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.<sup>110</sup>

Una primera pregunta que resulta de esta definición es la que se refiere a si el listado de sectores o grupos sospechosos de la discriminación está establecido de forma taxativa o de forma abierta.<sup>111</sup> En algunos documentos como la *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, pareciera que el listado es limitado a “raza, sexo, idioma o religión”, mientras que en la DUDH el listado indica un número abierto “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.<sup>112</sup>

El debate sobre si los grupos o sectores sospechosos es abierto o cerrado no es una discusión superflua, ya que han existido varias reclamaciones ante el Comité de Derechos Humanos que han sido rechazadas por una interpretación cerrada de estas enumeraciones. A diferencia del Comité de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos no ha limitado el goce y ejercicio de la no discriminación a los sujetos o sectores sospechosos.<sup>113</sup> No obstante lo anterior, la cláusula de igualdad ante la ley y de protección igualitaria ante la ley debería de bastar para la protección positiva de la no discriminación cuando ésta se encuentre limitada a grupos o sectores determinados. Sin embargo, el hecho de que un sector de la población o condición no se encuentren enumerados no indica, en principio, que no sean sujetos de derechos.

---

<sup>110</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación General 18...*, op. cit., párrafo 7.

<sup>111</sup> Generalmente se conocen como categorías sospechosas. Para mayor información consultar a Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”, op. cit., p. 18.

<sup>112</sup> *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, op. cit., artículo. 1; *Declaración Universal de Derechos Humanos*, op. cit., artículo. 2. Para un mayor análisis consultar Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”, op. cit.

<sup>113</sup> Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”, op. cit.

Además, de acuerdo con la definición, resulta fundamental identificar la forma en que se determina si un trato distinto o diferenciado entre las personas puede ser considerado discriminación. Se ha dicho que el “único criterio que se ha establecido para determinar si un acto puede hacer una diferencia en la aplicación de un derecho es aquél que se realiza por una justificación objetiva y razonable”.<sup>114</sup> La justificación objetiva y razonable “debe evaluarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida involucrada, habida consideración de los principios que normalmente imperan en las sociedades democráticas”. Además, la distinción debe de ser proporcional entre la medida empleada y la afectación al derecho.<sup>115</sup>

Los organismos internacionales deben evaluar en cada caso si la distinción ha sido objetiva, razonable y proporcional, ya que “... no pued[e] afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado (...), siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre las diferencias y los objetivos de la norma”.<sup>116</sup> Dicho en otras palabras, la distinción debe de ser razonable, proporcional y necesaria en una sociedad democrática, tal como ha sido determinado en la restricción y/o regulación de otros derechos humanos:

- *Razonabilidad*. Esto indica que la medida, en este caso la restricción, deba de ser enfocada a los fines perseguidos. En otras palabras, la restricción que se aplique no debe ir más allá de proteger alguno de los intereses o derechos antes mencionados en el caso concreto.<sup>117</sup>
- *Proporcionalidad*. La medida restrictiva no debe ser tal que impida el ejercicio de un derecho en su totalidad, o bien genere en la pobla-

---

<sup>114</sup> Juan Carlos Arjona Estévez, y Alexandra Haas Paciuc, *Breviarios Jurídicos Trabajadores Migrantes Indocumentados. Condición migratoria y Derechos Humanos*, México, Porrúa, núm., 30, 2005; Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”, *op. cit.*, p. 11.

<sup>115</sup> Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”, *op. cit.*, pp. 11-12. Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, *op. cit.* p. 90.

<sup>116</sup> Corte IDH, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. párrafo 57; Comité de Derechos Humanos, *Observación General 18...*, *op. cit.*, párrafo 13; Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”..., *op. cit.*, p. 13.

<sup>117</sup> Corte IDH, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*, *op. cit.*, párrafo 56 y Opinión Disidente del Juez Thomas Buergenthal en esta misma opinión, párrafo 4.



ción una inhibición en su ejercicio. En otras palabras, en una interacción entre dos derechos humanos no debe existir una restricción que *per se* incapacite el ejercicio de uno en todos los casos. A su vez, en casos de sanciones como mecanismos para establecer las restricciones, éstas no deben ser desproporcionadas al daño causado.<sup>118</sup>

- *Necesidad en una sociedad democrática.* Al determinar una restricción es importante analizar si ésta es necesaria en una sociedad democrática. Existe en muchas ocasiones la necesidad de restringir derechos para la conducción de una sociedad más “ordenada”; sin embargo, debe analizarse si existen otros medios por los cuales se puede evitar la restricción de un derecho.<sup>119</sup>

A decir de Patricia Palacios, el derecho internacional de los derechos humanos ha establecido cuatro criterios que cualquier distinción debe cumplir para evitar ser discriminatoria:

1. Que sea aplicada en forma objetiva.
2. Que obedezca a una justificación razonable.
3. Que se mantenga una cierta proporcionalidad entre la medida distintiva y la finalidad perseguida.
4. Que se persiga un propósito legítimo en virtud del [tratado respectivo].<sup>120</sup>

La objetividad consiste en aquellos criterios que no requieren de un análisis subjetivo, por ejemplo, la edad, el estatus migratorio. Lo subjetivo sería el color de la piel. La justificación razonable se aboca a una distinción entre iguales, pero que no puede ser cuestionada, ya que no persigue menoscabar derechos ni directa, ni indirectamente, sino regular situaciones. En esta distinción razonable encontramos el estatus migratorio entre migrantes con situación migratoria regular y los que se encuentran en situación migratoria irregular. Esta justificación

---

<sup>118</sup> Corte IDH, *Caso Kimel vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 2 de mayo de 2008, párrafo 71.

<sup>119</sup> Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas...*, *op. cit.*, párrafos 44-46.

<sup>120</sup> Patricia Palacios Zuloaga, *La no discriminación. Estudio de la Jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*, Santiago, Universidad de Chile, p. 34.

razonable ha sido incluso incorporada en la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* en derechos como los concernientes a la salud.<sup>121</sup> La justificación razonable puede variar a través del tiempo bajo el carácter progresivo (evolutivo) de los derechos humanos, ya que lo que en el pasado era permisible puede no serlo en la época contemporánea. En este sentido, Patricia Palacios nos ofrece un ejemplo a partir de la familia, ya que en el pasado las sociedades dependían de conceptos de familia nuclear integrados por un hombre, una mujer (en matrimonio) y la descendencia. Este concepto de familia ha cambiado socialmente a partir de familias uni-parentales, de parejas homosexuales o bien de parejas heterosexuales que no han contraído matrimonio; en estos casos, la aplicación de las normas (derechos y obligaciones) sobre el matrimonio deberían de ser aplicadas, por mayoría de razón, a estas otras circunstancias, de otro modo se haría una distinción carente de razonabilidad.<sup>122</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos tuvo la oportunidad de analizar el derecho a la igualdad y la no discriminación al emitir la opinión consultiva sobre la Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. En esta propuesta se establecían requisitos adicionales para la mujer extranjera en relación con el hombre extranjero, al momento de solicitar la nacionalidad costarricense. En esta ocasión se analizó si la diferencia de trato entre hombre y mujer, era "objetiva, razonable y proporcional", y se concluyó que no, en virtud de que no existían motivos para diferenciar en este caso.<sup>123</sup>

Asimismo, es de destacar que la discriminación puede derivar de una conducta que intencionalmente buscó dicho resultado, o bien de conductas neutras o generales, las cuales no tuvieron la intención de discriminar, y sin embargo, el efecto o resultado de una conducta configuró una discriminación. Por ejemplo, una conducta que discrimina directamente es requerir más años de residencia a una mujer que a un hombre en un país, antes de concederle su nacionalidad. Una conducta sin intención de discriminar pero con

---

<sup>121</sup> *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Asamblea General, Resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990.

<sup>122</sup> Patricia Palacios Zuloaga, *La no discriminación...*, op. cit., página 36.

<sup>123</sup> Corte IDH, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica...*, op. cit.

efectos discriminatorios, está contemplada en algunas de las regulaciones en materia de maternidad y paternidad. Mientras que las mujeres cuentan con descanso por razones del ejercicio de la maternidad, la pareja (hombre o mujer) carecen de esta prestación, por reducirla generalmente sólo a la persona que parirá. En palabras del juez Tanaka de la Corte Internacional de Justicia: "La arbitrariedad que es prohibida implica el hecho puramente objetivo y no la condición subjetiva de aquellos interesados. De acuerdo con esto, la arbitrariedad puede ser ejercida sin importar [...] motivo o propósito".<sup>124</sup>

## 2. MEDIDAS ESPECIALES

Hasta ahora es aceptado que es posible establecer distinciones, siempre que éstas sean objetivas, razonables, proporcionales y necesarias. Bajo este criterio se considera que pueden establecerse medidas temporales en beneficio de ciertos sectores, grupos o personas que por alguna condición se les ha privado, históricamente, de gozar y ejercer su derecho a la igualdad y no discriminación.

Por ello se estima que es I) objetivo, porque se pueden distinguir los sectores, grupos o personas con ciertas condiciones; es II) razonable, porque históricamente se les privó de sus derechos, y no se puede pensar que una vez eliminadas aquellas prohibiciones estas personas puedan ejercer sus derechos con plena igualdad; es III) proporcional, porque es una medida que no impide el ejercicio de los derechos de las demás personas, y su establecimiento es temporal hasta lograr que exista materialmente una igualdad de oportunidades y las medidas ya no sean necesarias; y IV) persigue un fin legítimo (es necesario en una sociedad democrática), ya que uno de los propósitos del Estado es el bien común de las personas en su territorio, y este bien común sólo deviene de la igualdad en derechos y la igualdad en oportunidades.

En ese sentido es que los tratados que han regulado la eliminación de la discriminación han establecido como parte de las obligaciones estatales el establecimiento de medidas especiales a favor del sector que protege el tratado, medidas que no se consideran discriminatorias, como puede observarse de lo siguiente:

---

124 Patricia Palacios Zuloaga, *La no discriminación...*, op. cit., página 33.

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.<sup>125</sup>

Los criterios, entonces, para establecer una medida especial deben cumplir al menos con lo siguiente:

1. Que el propósito de la medida sea asegurar el avance del grupo o persona para efectos de asegurar el igual disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales, sea el aceleramiento de la igualdad *de facto*.
2. Que la medida tenga carácter temporal.
3. Que la medida cese en cuanto se logre el objetivo que la justificó.
4. Que la aplicación de la medida no resulte en el mantenimiento de estándares o derechos desiguales o separados.<sup>126</sup>

El Comité de Derechos Humanos ha sostenido que “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”.<sup>127</sup>

Por lo anterior, es posible considerar que la adopción de tales medidas no sólo constituye una vía legítima sino que incluso es una obligación por parte de los Estados, a fin de garantizar el goce y ejercicio pleno de los derechos y las li-

---

<sup>125</sup> Artículo 4 de la CEDAW.

<sup>126</sup> Patricia Palacios Zuloaga, *La no discriminación...*, op. cit., pp. 41-42.

<sup>127</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación general 18...*, op. cit., párrafo 10.

bertades fundamentales a las personas en situaciones desventajosas, como es el caso de las mujeres.

### 3. JURISPRUDENCIA RELEVANTE

El Comité de Derechos Humanos tiene un número importante de asuntos relacionados con discriminación hacia la mujer.<sup>128</sup> Entre ellos quisiéramos destacar dos: *Lovelace vs. Canadá* y *Broeks vs. los Países Bajos*.<sup>129</sup> El primero de ellos se refiere al caso de Sandra Lovelace, que nació y creció como “india maliseet” y perdió sus derechos y condición de india en virtud de la *Indian Act*, ley que establecía que una mujer india al casarse con una persona que no era de origen indio perdía sus derechos. Por el contrario, dicha ley afirmaba que “el hombre indio que se casa con una mujer no india no pierde su condición de indio”, por lo que la peticionaria sostuvo que la ley citada era discriminatoria por motivos de sexo. A consecuencia de la pérdida de sus derechos, la señora Lovelace tenía impedido vivir en una reserva india, “con lo cual sufren separación de la comunidad india y de sus familias”.

El Comité de Derechos Humanos realizó un análisis de las implicaciones que esa ley tiene para la propia comunidad, así como para la víctima. En este sentido, encontró violaciones a los derechos establecidos en el artículo 27 del PIDCP (derechos culturales de minorías étnicas) en tanto Sandra Lovelace “es étnicamente una india maliseet y sólo ha estado ausente de su reserva natal en los pocos años que duró su matrimonio, a juicio del Comité tiene derecho a que se considere que pertenece a esta minoría y acogerse a los beneficios previstos en el artículo 27 del Pacto”.<sup>130</sup> Aunque el Comité no entra de lleno en el análisis de la discriminación que esta ley representa, pues se encontraba en discusión un proyecto de reforma, el caso es importante porque considera que

---

<sup>128</sup> Para un análisis sobre la jurisprudencia sobre discriminación de género véase,

<sup>129</sup> Comité de Derechos Humanos, *Lovelace vs. Canadá*, Comunicación número 24/1977, 30 de julio de 1981 y Comité de Derechos Humanos, *Broeks vs. los Países Bajos*, Comunicación número 172/1984, 9 de abril de 1987. Otros casos que resultan de especial importancia sobre discriminación ante el Comité de Derechos Humanos son: *Hendrika S. Vos vs. los Países Bajos*, Comunicación número 218/1986, 2 de marzo de 1989; *Graciela Ato del Avellanal vs. Perú*, Comunicación número 202/1986, 28 de octubre de 1988; *Shirin Aumeeruddy Ciffra y otras 19 mujeres vs. Islas Mauricio*, Comunicación número 35/1978, 9 de abril de 1981; *Zwaan de Vries vs. los Países Bajos*, Comunicación número 182/1984, 9 de abril de 1987, y *Müller y Engelhardt vs. Namibia*, Comunicación número 919/2000, 26 de marzo de 2002.

<sup>130</sup> Comité de Derechos Humanos, *Lovelace vs. Canadá*, op. cit., párrafo 14.

aun dentro de las comunidades indígenas deben respetarse los derechos de las mujeres en igualdad de circunstancias que los de los hombres.

El caso de la señora Broeks presentado en contra de los Países Bajos se refiere a violaciones al artículo 26 del Pacto (la cláusula autónoma de no discriminación), en virtud de que la Ley de Prestaciones del Desempleo hace distinciones inaceptables por motivos de sexo y de estado civil. Como puede observarse, estos derechos sociales no están dispuestos en el Pacto, sin embargo, el Comité de Derechos Humanos entra a su estudio en virtud del artículo 26 en tanto todas las leyes que se formulen en un Estado deben respetar el derecho de igualdad ante la ley. En concreto, la alegación de la señora Broeks dice: “si fuera un hombre, casado o no, la ley no la privaría de las prestaciones de desempleo. Debido a que es una mujer y a que estaba casada en el momento en que se planteó el problema, la ley le impide seguir recibiendo las prestaciones de desempleo”.<sup>131</sup>

El Comité sostiene que “el artículo 26 no se limita a repetir las garantías establecidas en el artículo 2” (cláusula de no discriminación), sino que se refiere al principio de protección igual de la ley. Agrega que:

Aunque el artículo 26 exige que la ley prohíba la discriminación, dicho artículo no contiene en sí mismo ninguna obligación con respecto a las cuestiones que pueda regular la ley... Sin embargo, una vez que esta ley haya sido aprobada en el ejercicio de la autoridad soberana del Estado, deberá ajustarse al artículo 26 del Pacto.<sup>132</sup>

Finalmente, el Comité considera que el derecho contenido en ese artículo del Pacto no hace discriminatorias todas las diferencias de trato. “Una diferenciación basada en unos criterios razonables y objetivos no constituye una discriminación prohibida”, sin embargo, si esa diferenciación está basada en el estado civil, “constituye de hecho una diferenciación por sexo, ya que coloca en situación de desventaja a la mujer casada en relación con el hombre casado.” En este sentido, concluye que no es una diferenciación razonable y, por lo tanto, es violatoria del artículo 26 del Pacto.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Comité de Derechos Humanos, *Broeks vs. los Países Bajos*... *op. cit.*, párrafo 2.3.

<sup>132</sup> *Ibidem*, párrafo 12.4.

<sup>133</sup> *Ibidem*, párrafos 13 a 16.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha tenido oportunidad de pronunciarse en asuntos relacionados con la discriminación. En el caso *María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala*, la Comisión se refirió al Código Civil de ese Estado que confiere al marido la representación conyugal y sólo excepcionalmente a la mujer, mientras que a la esposa le confiere el derecho y la obligación de cuidar a los hijos. Además, ese mismo Código establece que la mujer casada sólo puede ejercer una profesión o tener un empleo cuando ello no perjudique sus funciones de madre y ama de casa, por lo que el marido puede oponerse a las actividades de la mujer fuera de su hogar.<sup>134</sup>

Después de analizar la legitimidad de una diferenciación a la luz del artículo 24 de la CADH (cláusula autónoma), la Comisión decidió lo siguiente:

39. En el caso actual, la Comisión considera que las distinciones basadas en el género establecidas en los artículos impugnados no pueden justificarse y contravienen el derecho de María Eugenia Morales de Sierra establecido en el artículo 24. Esas restricciones tienen efecto inmediato y se plantean sencillamente en virtud del hecho de que las disposiciones citadas están vigentes. Como mujer casada, se le han negado con base en su sexo protecciones de que gozan los hombres casados y otros guatemaltecos. Las disposiciones que impugna restringen, entre otras cosas, su capacidad jurídica, su acceso a los recursos, su posibilidad de concertar cierto tipo de contratos (vinculados, por ejemplo, al patrimonio conyugal), de administrar esos bienes y de invocar recursos administrativos o judiciales, y tienen el efecto ulterior de reforzar las desventajas sistemáticas que impiden la capacidad de la víctima para ejercer una serie de otros derechos y libertades.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala*, petición 11.625, Informe 4/01, 19 de enero de 2001.

<sup>135</sup> *Ibidem*, párrafo 39.

En otro caso, *Carabantes Galleguillos vs. Chile*,<sup>136</sup> la Comisión Interamericana estudió el caso de una mujer que sufrió la negativa de “los tribunales de dicho país a sancionar la injerencia abusiva en la vida privada de Mónica Carabantes Galleguillos, quien reclamó judicialmente la decisión del colegio privado que la expulsó por haber quedado embarazada”.<sup>137</sup> Este asunto fue concluido por solución amistosa, en el que el Estado chileno se comprometió a cubrir los costos de la educación de la peticionaria, así como de su hija, y a efectuar un acto público de desagravio por la situación de discriminación.<sup>138</sup>

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentado Jurisprudencia en cuanto a la discriminación contra la mujer. En la Opinión Consultiva *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*, la Corte analizó la propuesta de reforma que, en la parte que nos interesa, señalaba que son costarricenses por naturalización: “4) La mujer extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad o que luego de estar casada dos años con costarricense y de residir por ese mismo periodo en el país, manifieste su deseo de adquirir nuestra nacionalidad”. Por su parte el Comité de Diputados Dictaminadores modificó dicha fracción para quedar como sigue: “la persona extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad y luego de estar casada dos años con costarricense y de residir durante ese mismo periodo en el país, manifieste su deseo de adquirir la nacionalidad de su cónyuge”.<sup>139</sup>

Para el tema que nos ocupa la Corte Interamericana sostiene que el proyecto, así como el texto entonces vigente en Costa Rica contienen diferencias de tratamiento respecto de la adquisición de la nacionalidad. En este sentido, al igual que el Comité de Derechos Humanos, considera que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva por sí misma a la dignidad humana, sino que “sólo es discriminatoria una distinción cuando carece de justificación objetiva y razonable”.<sup>140</sup> La Corte observa que la redacción de la Constitución entonces vigente y la del proyecto responden a una concepción tradicional

---

<sup>136</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Mónica Carabantes Galleguillos vs. Chile*, petición 12.046, Informe 32/02, Solución Amistosa, 12 de marzo de 2002.

<sup>137</sup> *Ibidem*, párrafo 1.

<sup>138</sup> *Ibidem*, párrafo 12.

<sup>139</sup> Corte IDH. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica... op. cit.*, párrafo 7.

<sup>140</sup> *Ibidem*, párrafo 56.



sobre la función de la mujer en la familia, donde el hombre puede ejercer la potestad marital que le otorga ciertos privilegios. Sin embargo, la Corte considera que esas tendencias tradicionales ya no están vigentes en el continente, especialmente si se toma en cuenta el *Convenio sobre la Nacionalidad*, así como un gran número de conferencias internacionales que han afirmado los derechos de la mujer. Además, tomando en consideración el artículo 17 de la Convención Americana respecto de la igualdad de derechos y obligaciones en el matrimonio, la Corte concluyó:

67. En consecuencia, la Corte interpreta que no se justifica y debe ser considerada como discriminatoria la diferencia que se hace entre los cónyuges en el párrafo 4 del artículo 14 del proyecto para la obtención de la nacionalidad costarricense en condiciones especiales por razón del matrimonio. En este aspecto, sin perjuicio de otras observaciones que se hicieron al texto de la resolución propuesta por los diputados dictaminadores, [cf. *supra*, párrs. nos. 45 *et seq.*], ésta expresa el principio de igualdad conyugal y, en consecuencia, se adecua mejor a la Convención. Según ese proyecto, tales condiciones serían aplicables no sólo a “la mujer extranjera” sino a toda “persona extranjera” que se case con un costarricense.<sup>141</sup>

En otra opinión consultiva, sobre la *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, la Corte se refirió al carácter de *jus cogens* del principio de igualdad y no discriminación, como ya se mencionó anteriormente.<sup>142</sup> Además, ahondó en sus efectos y aplicabilidad para el caso concreto de los migrantes. Esta opinión consultiva, representa no sólo un avance en el reconocimiento del derecho a la igualdad y a la no discriminación como normas perentorias y obligaciones *erga omnes* para los Estados, sino que también proporciona un análisis detallado de la forma en que ese derecho se manifiesta y opera en distintas esferas, como el debido proceso y el recurso efectivo.

---

<sup>141</sup> *Ibidem*, párrafo 67.

<sup>142</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados...*, *op. cit.*, párrafos 97-101.

Como puede observarse de los casos citados, la jurisprudencia sobre discriminación en general y hacia la mujer es abundante. En general, puede afirmarse que contiene los principios básicos de aplicación de ese derecho, así como criterios específicos para valorar un trato diferente de la discriminación.

## IV. Los derechos políticos de la mujer en el DIDH

El reconocimiento y la garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres depende, por una parte, de la adopción de normas específicas y, por otra, de la reinterpretación de las normas generales ya existentes para incluir a las mujeres y las situaciones en las que están en desventaja. Además, ello incluye la adopción de medidas especiales que remedien la desigualdad *de facto*.

En este sentido, a continuación se presenta un breve análisis de los derechos políticos consagrados en los instrumentos internacionales de carácter general más importantes, a fin de permitir su reinterpretación en casos concretos. Este análisis incluirá ejemplos de reinterpretación de normas generales para adecuarlas a las situaciones de discriminación sistemática que viven las mujeres. Después se analizarán las normas específicas contenidas en la CEDAW, así como en otras declaraciones en relación con los derechos políticos de las mujeres. Además, se hará un análisis de la forma en que diversos órganos se han acercado a las medidas especiales de carácter político, como las llamadas leyes de cuotas. Finalmente, se hará un análisis de la Jurisprudencia interamericana y universal con relación a los derechos políticos de la mujer que, cabe aclarar desde ahora, es bastante reducida.

### 1. LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Los derechos políticos se encuentran reconocidos en las principales declaraciones de derechos humanos, así como en los tratados generales más importantes. En principio, se reconocen tres derechos: el derecho a la participación política, los derechos a votar y a ser electo, y el derecho a tener acceso a la función pública. Estos derechos se han relacionado de manera indisoluble con la democracia, in-

cluso dentro de la OEA se adoptó la *Carta Democrática Interamericana*, que establece a la democracia representativa como un derecho.<sup>143</sup>

En efecto, el apego a la democracia tanto del Sistema Interamericano como del Universal ha sido ratificado en diversas ocasiones por sus órganos. El Comité de Derechos Humanos, órgano supervisor del PIDCP, señaló que “El artículo 25 apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto”.<sup>144</sup> Por su parte, la Carta Democrática Interamericana establece la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos al establecer que:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.<sup>145</sup>

Esta relación ha sido igualmente apuntada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>146</sup> Dentro del Sistema de Naciones Unidas, la relación con la democracia también ha sido afirmada en diversas ocasiones.<sup>147</sup> En este sentido, el contenido de los derechos políticos consagrados en el artículo

---

<sup>143</sup> *Carta Democrática Interamericana*, OEA, 11 de septiembre de 2001, artículo 1.

<sup>144</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación General 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, HRI/GEN/1/rev.7, 1996, párrafo 1.

<sup>145</sup> Artículo 3 de la *Carta Democrática Interamericana*.

<sup>146</sup> Corte IDH, La Expresión “*Leyes*” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, párrafo 34; Corte IDH; *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 192, y Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 142.

<sup>147</sup> “La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”, *Declaración y Programa de Acción de Viena...*, op. cit., párrafo 8, y “No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”. *Declaración del Milenio*, Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000, párrafo 24. Sobre la relación entre democracia y derechos humanos, véase: Kevin Boyle “Linking human rights and other goals” en Morrison (ed.), *Judges, Transition and Human Rights Cultures*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

21 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, el artículo XX de la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*, los artículos 2, 3 y 6 de la *Carta Democrática Interamericana*, el artículo 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, y el artículo 23 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, deben entenderse de conformidad con los principios democráticos.

Son esos dos últimos instrumentos los que resultan de mayor importancia para el DIDH, tanto por su carácter general como por su naturaleza vinculante. Por tal razón, conviene recordar sus contenidos:

<b>Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</b>	<b>Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos</b>
Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:	1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;	a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;	b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.	c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
	2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Como puede notarse de la lectura de ambos documentos, prácticamente no hay diferencias entre ellos, aunque la CADH agrega un segundo párrafo para establecer las razones que permitirían reglamentar el ejercicio de los derechos políticos.<sup>148</sup> Por su parte, el PIDCP establece en su primer párrafo una regla general sobre no discriminación y restricciones indebidas.

Los artículos en cuestión incluyen, como se mencionó, tres derechos: a) derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, b) derecho a votar y a ser elegido, y c) derecho a tener acceso a la función pública. La Corte Interamericana sostiene en este respecto:

145. El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”.<sup>149</sup>

En efecto, tanto el artículo 23 de la CADH como el 25 del PIDCP reconocen como titulares de estos derechos a los ciudadanos y no a toda persona. Esto necesariamente excluirá de su goce a un número de individuos. Sin embargo, las limitaciones para adquirir la ciudadanía deberán basarse en criterios objetivos y razonables, que no impliquen ningún tipo de discriminación, incluida aquella basada en el sexo.<sup>150</sup> A esta misma conclusión se llega a partir de una interpretación del artículo 1.1 de la Convención Americana en conjunto con el

---

<sup>148</sup> La Corte Interamericana ya ha aclarado que “no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana”, sin embargo aclara que le corresponderá a ese tribunal determinar si las restricciones impuestas son o no compatibles con la CADH. *Caso Castañeda Gutman...*, *op. cit.*, párrafo 161.

<sup>149</sup> *Ibidem*, párrafo 145.

<sup>150</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación General 25...*, *op. cit.*, párrafo 4.

artículo 23, dado que los derechos contenidos en ese instrumento deben respetarse y garantizarse sin discriminación basada en el sexo. También puede afirmarse que las leyes electorales o que regulen los derechos políticos no podrán discriminar en razones de sexo, de conformidad con el contenido del artículo 24 de la propia Convención.<sup>151</sup>

De hecho, los Estados tienen una obligación positiva de asegurar que "la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25" del Pacto.<sup>152</sup> En efecto, este artículo no puede ser leído únicamente como una obligación de abstención por parte del Estado porque, por una parte, implica el diseño de sistemas electorales, la creación de organismos y la emisión de leyes para reglamentar la forma en que se ejercerán los derechos políticos, entre otros desarrollos institucionales. Pero, por otra, conlleva la obligación de asegurar que todos los ciudadanos puedan ejercer ese derecho. Cobra aquí relevancia el uso de la palabra *oportunidad* tanto en el PIDCP como en la CADH. Este término, sostiene la Corte Interamericana, implica:

[L]a obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>153</sup>

Además, sostiene que dicha obligación "requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentren ciertos sectores o grupos sociales".<sup>154</sup> Esta afirmación es un reconocimiento de que hay grupos, como las

---

<sup>151</sup> El mismo ejercicio puede realizarse de acuerdo con el artículo 2.1 del PIDCP en conjunto con el artículo 25, así como de la lectura del artículo 26 de ese instrumento que consagra la igualdad ante la ley.

<sup>152</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación general 28*..., *op. cit.*, párrafo 29.

<sup>153</sup> *Caso Castañeda Gutman*..., *op. cit.*, párrafo 145.

<sup>154</sup> *Caso Yatama*..., *op. cit.*, párrafo 201; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*..., *op. cit.*, párrafo 89, y Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, párrafo 46.

mujeres, que *de jure* o *de facto* se encuentran en una situación de desventaja para ejercer sus derechos políticos. Por ello, es indispensable reinterpretar esos derechos a fin de identificar algunas de las áreas que pueden verse mayormente vulneradas tratándose de los derechos políticos de las mujeres.

### 1.1. Derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos

Este derecho es un concepto amplio que se refiere “al ejercicio del poder político” y que comprende el ejercicio de los poderes ejecutivos y legislativos. Además, “abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”.<sup>155</sup> Este derecho implica, entonces, que las mujeres deben *participar en la dirección de los asuntos públicos*, no sólo ser electas para ocupar ciertos cargos, sino intervenir de manera efectiva en el ejercicio del poder en cuanto tal, ya sea de manera directa o indirecta.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que Guatemala debía “incorporar el enfoque de género en el diseño e implementación de leyes y políticas en todas las esferas”,<sup>156</sup> con lo que reconoció la necesaria participación de las mujeres en el espacio público para lograr ese fin. Asimismo, se entiende que la Comisión reconoce que los asuntos públicos no pueden ser ajenos a las desventajas de las mujeres, sino que, por el contrario, deben ser sensibles al género para atenderlas y remediarlas apropiadamente.

Por otra parte, el Comité de Derechos Humanos reconoció que en caso de que existan mecanismos de participación directa de los ciudadanos, éstos no podrán distinguir entre los ciudadanos.<sup>157</sup> Esto significa, por una parte, que la modalidad permita la participación directa de las mujeres y, por otra, que se adopten medidas para que efectivamente las mujeres participen en esos mecanismos. Asimismo, ese comité señala que “los ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades como

---

<sup>155</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación general 25...*, op. cit., párrafo 5.

<sup>156</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc.21 rev., 6 de abril de 2001, p. 244.

<sup>157</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación General 25...*, op. cit., párrafo 6.

miembros de órganos legislativos u ocupar cargos públicos".<sup>158</sup> Lo cual entraña la participación efectiva de las mujeres legisladoras y servidoras públicas y el desarrollo de mecanismos al interior de los órganos legislativos y ejecutivos para asegurar la participación efectiva de las mujeres en la toma de decisiones y no su mera presencia.

Sostiene el Comité de Derechos Humanos que los representantes libremente elegidos "ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder". En tanto la representación implica la identificación con los representados,<sup>159</sup> aquellos tienen el deber de atender los problemas de las mujeres y responder frente a ellas sobre las acciones adoptadas al efecto.

## 1.2. Derecho a votar

De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, el voto no puede estar restringido por ninguna causa que implique discriminación. Además, sostiene que "Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan hacerlo".<sup>160</sup> En este sentido, la Comisión Interamericana sostuvo, respecto a Guatemala que:

285. El Estado tampoco ha planteado medidas oportunas y concretas tendientes a hacer frente a los obstáculos que impiden que [un gran] número de mujeres participen en el proceso electoral como votantes. Si bien modalidades históricas de estereotipos y discriminación han obstaculizado la participación de la mujer, también han contribuido a suscitar esos efectos barreras pragmáticas tales como falta de documentos de identidad oficiales o padrones electorales. De los votantes empadronados, aproximadamente el 57% son hombres y el 43% mujeres. Los informes indican que alrededor del 30% de las mujeres elegibles para

---

<sup>158</sup> *Idem.*

<sup>159</sup> Ángel Rivero, "Representación política y participación" en Rafael Del Águila (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, pp. 205-229.

<sup>160</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación General 25...*, op. cit., párrafos 10-11.



votar no están registradas, especialmente en comunidades indígenas y rurales.<sup>161</sup>

De acuerdo con lo anterior, la garantía del derecho al voto entraña el conocimiento de la población femenina en el país, así como el diseño de políticas *ad hoc* para lograr que puedan acceder a los padrones electorales y después ejercer su derecho al voto. No bastan, por lo tanto, las campañas generales de la promoción del voto, sino que es indispensable que los órganos electorales se dirijan de manera directa a las mujeres, especialmente aquellas que por razones culturales o históricas se ven doblemente discriminadas, como las mujeres indígenas.

Ahora bien, también debe garantizarse el principio de “un voto por persona”, de tal forma que el voto de las mujeres tenga igual valor que el voto de los hombres y que la delimitación de los distritos electorales no comporte ningún tipo de discriminación contra la mujer. Es decir, en el diseño del sistema electoral, deberá tenerse en cuenta la distribución de la población a fin de no dejar a un sector en un nivel desventajoso frente a los demás.<sup>162</sup>

### 1.3. Derecho a ser electa

Este derecho conlleva dos obligaciones: que todas las personas con derecho a voto pueden elegir entre los distintos candidatos y que, en principio, todos los ciudadanos pueden presentarse a elecciones.<sup>163</sup> Las restricciones que existan a éste último derecho deberán ser objetivas y razonables, por lo que la exclusión de las mujeres sería un motivo de violación claro de sus derechos. Como fácilmente puede desprenderse, este derecho garantiza que los ciudadanos puedan votar por mujeres cuando éstas son candidatas. Igualmente, comprende la eliminación de obstáculos para que las mujeres presenten sus candidaturas.

Este último derecho hace necesaria la adopción de medidas positivas que logren intervenir en el diseño de los sistemas electorales para lograr que las

---

<sup>161</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 1, 29 de diciembre de 2003, párrafo 285.

<sup>162</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación general 25...*, *op. cit.*, párrafo 21.

<sup>163</sup> *Ibidem*, párrafo 15.

mujeres verdaderamente accedan a candidaturas y que sean electas. En efecto, el Comité de Derechos Humanos afirma que los Estados:

[D]eben adoptar medidas eficaces y positivas, incluida[s] las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos.<sup>164</sup>

Como se analizará más adelante, tanto el Comité de Derechos Humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no sólo han considerado que las leyes de cuotas u otras medidas para garantizar el derecho a ser elegidas son válidas, sino que incluso los Estados deben adoptarlas a fin de cumplir con sus obligaciones convencionales.

#### 1.4. Derecho a tener acceso a la función pública

Este derecho, entendido como el acceso en condiciones de igualdad a cargos públicos, comprende la garantía de esas condiciones, así como de que los "criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos". Además, podrán aplicarse "medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso".<sup>165</sup>

Tratándose de las mujeres, se entiende necesaria la adopción de esas medidas, así como la supervisión de que en la función pública efectivamente tienen acceso a nombramientos y ascensos en pie de igualdad. Medidas que entrañen discriminación indirecta, por ejemplo, al solicitar una estatura mínima que no corresponda a las características fisiológicas de las mujeres en ese país u otros requerimientos que no vayan implícitos en la función y que resulten en la discriminación de las mujeres, deberán ser abolidas.

---

<sup>164</sup> Comité de Derecho Humanos, *Observación general 28...*, op. cit., párrafo 29.

<sup>165</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación general 25...*, op. cit., párrafo 23.

## 1.5. Otros derechos

Los derechos políticos no pueden leerse de manera aislada, pues su realización también depende del respeto y garantía de otros derechos como la libertad de expresión, reunión y asociación que, “en conjunto, hacen posible el juego democrático”, como lo ha sostenido repetidamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>166</sup> Los derechos políticos de las mujeres, para ser efectivos, implican el goce de esos otros derechos en pie de igualdad con el hombre, mismos que cotidianamente se ven violados por factores sociales y culturales.

## 2. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER EN INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS

Si bien la reinterpretación de los tratados generales sobre derechos humanos puede dar luz sobre el contenido y el alcance de los derechos políticos de la mujer, una dimensión más completa la encontramos en los tratados específicos. La lectura conjunta de ambos grupos de instrumentos, es decir, los tratados generales reinterpretados y los instrumentos específicos, dará mayores luces sobre la protección debida no sólo a los derechos políticos de la mujer, sino a todos sus derechos. En este sentido, a continuación se analizará el contenido de los instrumentos específicos más relevantes en la materia.

### 2.1. Convenciones sobre derechos políticos

Como se mencionó anteriormente, las convenciones sobre derechos políticos —la *Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer* y la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer* de las Naciones Unidas— representaron el primer paso en el reconocimiento de los derechos de la mujer. A pesar de las deficiencias que ahora podemos identificar en sus objetivos, como la idea de *concesión* y no de reconocimiento de los derechos, sí significaron un nuevo entendimiento sobre la presencia de la mujer en la política.

---

<sup>166</sup> Caso *Castañeda Gutman*..., *op. cit.*, párrafo 140.

Ambas convenciones están integradas por muy pocos artículos, la de Naciones Unidas por 11 artículos y la Interamericana apenas por dos. Esta última sólo concede dos derechos, en los siguientes términos:

Artículo 1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.<sup>167</sup>

Por su parte, la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer* de Naciones Unidas reconoce el derecho de las mujeres a:

- a) Votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna;
- b) Ser elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación, y
- c) Ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.<sup>168</sup>

Esta Convención reconoce prácticamente los mismos derechos políticos que el PIDCP y la CADH. Sin embargo, el énfasis está puesto únicamente en la igualdad formal, por lo que no garantiza siquiera la igualdad de oportunidades, ni tampoco señala la obligación de adoptar ningún tipo de medidas para hacer efectivos esos derechos.

Su valor actual ya no radica tanto en su fuerza jurídica, pues otros instrumentos como la CEDAW y la interpretación de órganos como el Comité de Derechos Humanos las han superado ampliamente, sino en su carácter fundacional del reconocimiento de los derechos de la mujer.

---

<sup>167</sup> Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer..., *op. cit.*, artículo 1.

<sup>168</sup> Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer..., *op. cit.*, artículos 1, 2 y 3.

## 2.2. Los derechos políticos en la CEDAW

El artículo 7 de la *Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* establece que:

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.<sup>169</sup>

A diferencia de las convenciones anteriores, la CEDAW comienza con el establecimiento de la obligación de adoptar medidas para eliminar la discriminación y garantizar los derechos políticos de las mujeres. Lo anterior no es más que un reconocimiento de la desigualdad *de facto*, condicionada por factores sociales, económicos, culturales, entre otros, que limita el ejercicio de esos derechos, aun cuando la ley los prevea. Asimismo, se trata de una lectura en sentido positivo de los derechos políticos, las obligaciones recaen en las medidas que habrán de adoptarse para garantizar los derechos y no únicamente sobre los derechos.

Por otra parte, los derechos políticos establecidos son más claros y amplios que aquellos previstos en la CADH y el PIDCP. La primera diferencia que resalta es que no se trata sólo de la vida política de la mujer, sino también de su vida pública. En este sentido, la CEDAW reconoce la necesaria participación de la mu-

---

<sup>169</sup> *Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer...*, op. cit., artículo 7.

jer en esas esferas y, en cierta forma, refuerza la idea de que los derechos de la mujer deben protegerse tanto en la vida privada como en la vida pública. Se trata también del derecho al voto tanto en elecciones como en referéndums, así como el derecho a ser elegibles para cualquier organismo. Igualmente, se prevé la participación en la formulación y ejecución de políticas gubernamentales, que no estaba explícitamente establecido en esos instrumentos generales. Finalmente, se agrega la participación en organizaciones no gubernamentales y asociaciones, que tampoco se preveía en aquellos tratados.

El Comité CEDAW emitió la Recomendación General número 23 sobre la vida política y pública de la mujer, la cual se ha convertido en un referente obligado sobre el tema de los derechos políticos de la mujer.<sup>170</sup> El documento atiende a las razones socioculturales por las que es necesario adoptar medidas especiales para garantizar su pleno goce y ejercicio, y desarrolla y amplía el contenido del artículo 7 de la CEDAW. En la Recomendación se puede leer lo siguiente:

5. En virtud del artículo 7, los Estados Partes aceptan tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública y asegurar que disfrute en ella de igualdad con el hombre. La obligación especificada en este artículo abarca todas las esferas de la vida pública y política y no se limita a las indicadas en los incisos a), b) y c) del párrafo. La vida política y pública de un país es un concepto amplio. Se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local. El concepto abarca también muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas y los consejos locales, y las actividades de organizaciones como los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las orga-

---

<sup>170</sup> Comité CEDAW, *Recomendación general 23, Vida política y pública*, 16º periodo de sesiones, 1997.

nizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política.<sup>171</sup>

Como se puede apreciar, la intención del Comité es permitir la identificación y eliminación de los obstáculos que en cualquier aspecto de la vida pública y política impiden la participación de la mujer. Se trata de una idea ampliada de los derechos políticos para insertar a la mujer de lleno en la esfera pública y contribuir a eliminar la clásica identificación de la mujer con la esfera privada. Incluso sostiene que “si se libera [a la mujer] de algunas de las faenas domésticas, participaría más plenamente en la vida de su comunidad”.<sup>172</sup>

La Recomendación da cuenta de diversos factores que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos políticos de la mujer. En cuanto al derecho al voto se señala que muchas veces se ve obstaculizado debido a que las mujeres reciben menos información respecto a los candidatos y a los partidos políticos; desconocen y no comprenden los sistemas políticos o las repercusiones que los programas políticos tienen en sus vidas; la doble carga de trabajo y la subordinación económica le impiden seguir las campañas electorales, y las tradiciones y los estereotipos sociales y culturales son utilizados para disuadirlas de ejercer su derecho al voto.<sup>173</sup>

Por lo que hace al derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales, entre otras cosas, señala el Comité CEDAW que “La política gubernamental no puede ser amplia y eficaz a menos que la mujer esté ampliamente representada en las categorías superiores y se le consulte adecuadamente”.<sup>174</sup> Esto en referencia a que cuando las mujeres logran participar políticamente suele asignárseles a cargos simbólicos o sin la mayor capacidad real de incidencia en las políticas gubernamentales. En estrecha relación con esto, al referirse al derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas, el Comité sostiene que la mujer difícilmente llega a ocupar altos cargos en los sistemas judiciales o en la administración pública.

---

<sup>171</sup> *Ibidem*, párrafo 7.

<sup>172</sup> *Ibidem*, párrafos 8-12.

<sup>173</sup> *Ibidem*, párrafo 20.

<sup>174</sup> *Ibidem*, párrafo 27.

Lo que resulta no sólo en la discriminación contra la mujer sino también que se niega “a la sociedad las ventajas que traerían consigo su participación y sus conocimientos en tales esferas de la vida de sus comunidades”.<sup>175</sup>

En cuanto al derecho a participar en asociaciones políticas es claro que “la mujer no está debidamente representada o se ocupa mayoritariamente de funciones menos influyentes que el hombre” dentro de los partidos políticos.<sup>176</sup> En este sentido, es necesario que los Estados adopten medidas para impulsar a que los partidos políticos incluyan en condiciones de igualdad a las mujeres.

Finalmente, el Comité CEDAW, formula una serie de recomendaciones a los Estados con relación a estos y otros problema, las cuales giran en torno a modificaciones constitucionales y legislativas, así como el desarrollo, adopción y ejecución de medidas positivas que tiendan a garantizar la igualdad de representación de la mujer en todas las esferas.<sup>177</sup> Además, atiende de manera particular los obstáculos identificados para el ejercicio de los derechos que comprende el artículo 7 de la Convención.<sup>178</sup>

### 2.3. Otros instrumentos

Si bien el desarrollo normativo de carácter vinculante es ciertamente limitado, bajo los auspicios de la OEA y la ONU se han desarrollado iniciativas muy importantes que completan el marco de referencia sobre la protección de los derechos políticos de las mujeres. Entre ellos encontramos declaraciones, programas y estrategias de acción, consensos y conferencias regionales y mundiales que de manera predominante se han ocupado de la participación política de la mujer.

La gran mayoría de estos documentos son coincidentes en la necesidad de adoptar medidas de carácter legislativo, pero también de cualquier otro tipo a fin de eliminar los obstáculos que impiden el acceso de las mujeres al poder, ya sean culturales, económicos o de cualquier clase. Dentro de este grupo de documentos resaltan especialmente la *Declaración y Programa de Acción de Viena* y la *Declaración y Plataforma de Beijing*. Como ya se comentaba, el primero de

---

<sup>175</sup> *Ibidem*, párrafos 30-31.

<sup>176</sup> *Ibidem*, párrafo 32.

<sup>177</sup> *Ibidem*, párrafos 41-44.

<sup>178</sup> *Ibidem*, párrafos 45-48.



estos instrumentos representó un avance fundamental en la concepción de los derechos humanos y, de manera muy especial, de los de la mujer. En ella se afirma la inalienabilidad de los derechos humanos de la mujer y se considera su plena participación en la vida política como un objetivo prioritario de la comunidad internacional.<sup>179</sup> A partir de este reconocimiento, se insta a los gobiernos para que “faciliten el acceso de la mujer a puestos de dirección y le permitan una mayor participación en la adopción de decisiones”.<sup>180</sup>

Sin duda alguna, es en la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* donde se plasmó de mejor manera los fundamentos de las obligaciones de los Estados para adoptar medidas especiales en relación a la participación de la mujer en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones.<sup>181</sup> En este sentido, la Plataforma desarrolla dos objetivos estratégicos, el primero relacionado con la adopción de medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, y el segundo, respecto al aumento de la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos. Los objetivos se dirigen tanto a los gobiernos como a los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, entre otras organizaciones. Por lo que hace a los gobiernos, se plantean objetivos que van desde apoyar a institutos de investigación, hasta “adoptar medidas, incluso cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres”. Además se requiere el examen del efecto diferencial de los sistemas electorales en la representación política, la promoción de la participación de la mujer indígena, procurar el equilibrio en las listas de candidatos nacionales, entre otras medidas similares.<sup>182</sup>

Como puede apreciarse, los objetivos estratégicos de la *Plataforma de Beijing* ya no se refieren más que de manera tangencial a la ley, su atención principal se encuentra en el desarrollo de medidas que sean paliativas de los obstáculos institucionales y de todo tipo que impidan la participación política de la mujer.

---

<sup>179</sup> *Declaración y Programa de Acción de Viena...*, op. cit., párrafo 18.

<sup>180</sup> *Ibidem*, párrafo 43.

<sup>181</sup> *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing...*, op. cit., párrafos 181-189.

<sup>182</sup> *Ibidem*, párrafo 190.

La ley es vista como un instrumento para alcanzar ese fin, pero ya no como la solución única. Esta evaluación en las estrategias queda más clara si se considera que en las dos primeras conferencias mundiales sobre la mujer (México, 1975 y Copenhague, 1980) el énfasis estaba puesto en garantizar la participación política mediante la igualdad ante la ley. En la tercera conferencia, que se llevó a cabo en Nairobi (1985), se formularon estrategias políticas más claras, mientras que las referencias a la legislación no se quedaron en el ámbito nacional, sino que se llegó a recomendar la adopción de legislación a nivel municipal para garantizar el acceso a la participación política de la mujer. En este sentido, la Cuarta Conferencia Mundial en Beijing, representó un claro paso hacia delante por la especificidad de las recomendaciones hacia los Estados y otros actores. Además, después de Beijing, se convocaron dos reuniones más, una en el año 2000 y otra en 2005, para verificar el cumplimiento de la *Plataforma de Acción*. Durante la primera, *Beijing +5*, se concluyó que desde la Cuarta Conferencia Mundial no existían cambios sustanciales en la participación política de la mujer.<sup>183</sup>

Por su parte, las diez conferencias organizadas por la CEPAL en la región americana también han rendido frutos importantes en relación con los derechos políticos de la mujer. Dentro de este marco, los Estados también han adoptado compromisos para impulsar medidas concretas a fin de fortalecer la participación política de la mujer. Cabe destacar el *Consenso de Quito*, alcanzado durante la última Conferencia Regional en 2007, en el que acordaron, *inter alia*, lo siguiente:

IV) Desarrollar políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos a incorporar las agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos, y la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres, con el fin de consolidar la paridad de género como política del Estado; (...).<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> *Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Beijing*, A/RES/S-23/3 Asamblea General, Nueva York, 10 junio de 2000, párrafos 23-24.

<sup>184</sup> *Consenso de Quito*, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, DSC/1, 9 de agosto de 2007.

Las acciones acordadas en estas conferencias son de carácter concreto y abarcan una gran cantidad de esferas que inciden en la actividad política de la mujer, como son los partidos políticos y los medios de comunicación.

Dentro de la OEA resalta el *Plan de Acción sobre Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones* de la Comisión Interamericana de la Mujer, en el que se desarrollan algunas líneas de acción a fin de promover la participación política de la mujer. En relación con el cambio cultural, se pretende lograr la transformación de la cultura política de la sociedad y la de los patrones culturales en el ámbito familiar. En la línea sobre la actualización institucional, se trata de promover las reformas legislativas, la formación y capacitación en liderazgo de las mujeres en las estructuras de la administración pública, y la igualdad de oportunidades y la equidad de género para el asenso en el sector público y privado. Dentro de la línea de fortalecimiento de alianzas se busca potenciar la relación y el intercambio de las mujeres líderes y de las distintas organizaciones de la sociedad civil.<sup>185</sup>

Estos instrumentos son un muy importante complemento para la interpretación de las normas internacionales sobre derechos humanos de las mujeres. En efecto, atienden a realidades concretas, a estrategias de acción, actividades y medidas específicas que los Estados pueden adoptar para cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos políticos de la mujer.

### 3. MEDIDAS ESPECIALES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER

Resulta evidente de lo anteriormente expuesto que la adopción de medidas especiales es una obligación para los Estados en relación con la promoción de la participación política de la mujer. Estas medidas, como se sabe, resultan de la necesidad de impulsar el goce de grupos desfavorecidos y víctimas de desigualdades sistemáticas, como es el caso de las mujeres. No es necesario repetir aquí que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como los Comités de Derechos Humanos y CEDAW de las Naciones Unidas, no sólo consideran que

---

<sup>185</sup> *Plan de Acción sobre Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones*, Comisión Interamericana de la Mujer, Resolución CIM/RES.198 (XXIX-O/98), 18 de noviembre de 1998.

la adopción de estas medidas no es una violación al principio de igualdad sino que, incluso, representan una obligación de los Estados para cumplir con el derecho a la no discriminación. Permítase, por su importancia, una larga cita de la Recomendación General 23 del Comité CEDAW que sostiene:

15. La eliminación de las barreras jurídicas, aunque necesaria, no es suficiente. La falta de una participación plena e igual de la mujer puede no ser deliberada, sino obedecer a prácticas y procedimientos trasnochados, con los que de manera inadvertida se promueve al hombre. El artículo 4 de la Convención alienta a la utilización de participación, se ha aplicado una variedad de medidas que abarcan la contratación, la prestación de asistencia financiera y la capacitación de candidatas, se han enmendado los procedimientos electorales, se han realizado campañas dirigidas a lograr la participación en condiciones de igualdad, se han fijado metas en cifras y cupos, y se ha nombrado a mujeres en cargos públicos, por ejemplo, en el poder judicial u otros grupos profesionales que desempeñan una función esencial en la vida cotidiana de todas las sociedades. La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados Partes en la Convención, así como los partidos políticos y los funcionarios públicos. Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos.<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> Comité CEDAW, *Recomendación General 23...*, op. cit., párrafo 15.

De lo que se trata es de lograr lo que se suele llamar una “masa crítica” de mujeres que participen en los asuntos públicos. El tipo de medidas que para ello se adopten puede variar de país en país y se incluyen las llamadas “leyes de cuotas”. La Comisión Interamericana también sostiene que la adopción de medidas especiales es requerida para lograr la igualdad sustantiva de oportunidades, y considera que éstas son válidas para efectos de la Convención Americana siempre y cuando la diferencia de trato tenga un objetivo legítimo y necesario como lo es la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida política.<sup>187</sup>

Por supuesto, como lo menciona el Comité CEDAW, las medidas que se adopten pueden ser de diferente carácter, pero siempre son temporales, por lo que deberá existir algún mecanismo que mida el impacto de la acción, tanto para verificar que esté cumpliendo su objetivo como para indicar el momento en que ha dejado de ser necesaria. Tratándose de violaciones sistemáticas a la igualdad, como en el caso de la discriminación contra la mujer, las medidas serán, sin embargo, a largo plazo. Es ilustrativa también la Jurisprudencia existente sobre el tema, como se verá en el próximo capítulo. De cualquier forma, acciones afirmativas como las leyes de cuotas deberán ir acompañadas de medidas especiales de otro tipo como capacitación y promoción de los derechos políticos en comunidades indígenas, no sólo a mujeres, sino a todos sus miembros.

#### 4. JURISPRUDENCIA RELEVANTE

La Jurisprudencia internacional sobre casos de participación política de la mujer es bastante escasa. En el Sistema Interamericano nos encontramos apenas con dos casos, mientras que en el Comité de Derechos Humanos existe uno que, de manera indirecta, se refiere al tema que nos interesa.

El Comité de Derechos Humanos analizó en 2004 el caso *Jacobs vs. Bélgica*, que resulta relevante porque plantea la posibilidad de que las medidas positivas para incorporar a mujeres a la actividad pública puedan ser discrimina-

---

<sup>187</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”, *Informe Anual 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3, 13 de abril de 2000.

torias hacia los hombres. Para llegar a una conclusión, el Comité de Derechos Humanos formuló un análisis de acuerdo a la legitimidad del objetivo de la medida, su proporcionalidad y su razonabilidad. En este sentido, concluyó que no existió discriminación ni afectación a los derechos políticos del autor de la comunicación. Veamos a continuación los hechos y razonamientos del asunto.<sup>188</sup>

El Comité señaló que los Estados pueden adoptar medidas para que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre. En este sentido, considera que la inclusión de mujeres en el Consejo Superior Judicial es un objetivo legítimo, sobre todo si se considera que ese órgano podría necesitar incorporar una perspectiva de género. Enseguida sostiene que el hecho de que sean 4 de 11 miembros los que se elijan de cada sexo es una medida proporcional. Además aclara que “el criterio de sexo no excluye el de la competencia, dado que se especifica que todos los candidatos no magistrados deben tener al menos diez años de experiencia”. Concluye el Comité, señalando que encuentra “una relación razonable de proporcionalidad entre el objetivo del criterio, a saber, la protección jurídica de la igualdad entre hombres y mujeres en los órganos consultivos, el medio utilizado y las modalidades”. En este sentido, el Comité considera que no se violan los derechos 25 y 26 del PIDCP.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido bajo su conocimiento dos asuntos, uno de ellos aun sin concluir. El primero es el caso *María Merciadri vs. Argentina*, quien alegó violaciones a los derechos contenidos en los artículos de debido proceso (artículo 8), derechos políticos (artículo 23), igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25).<sup>189</sup> Lo anterior debido a que el partido político del que formaba parte no cumplió debidamente con la llamada Ley de Cupo en el sentido de asegurar que las mujeres ocupen por lo menos el 30% de las listas de candidatos. Finalmente, las partes suscribieron un acuerdo de solución amistosa toda vez que el presidente de la Argentina dictó un decreto por el que se garantizaba de manera efectiva los derechos reconocidos en la Ley de Cupo, de tal

---

<sup>188</sup> Comité de Derechos Humanos, *Jacobs vs. Bélgica*, Comunicación número 943/2000, CCPR/C/81/D/943/2000, 17 de agosto de 2004.

<sup>189</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *María Merciadri vs. Argentina*, caso 11.307, Informe de Admisibilidad 102/99 del 27 de septiembre de 1999 e Informe 103/01 del 11 de octubre del 2001.

forma que ni los partidos políticos ni los órganos de justicia pudieran limitar los derechos de las mujeres ahí protegidos.

El segundo caso ante la Comisión Interamericana es el de *Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú*.<sup>190</sup> Los peticionarios alegan violación a los artículos 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 1 (no discriminación) en perjuicio de las Candidatas al Congreso de la República de algunos distritos electorales. Las peticionarias sostienen que el Jurado Nacional de Elecciones no respetó las cuotas mínimas de mujeres garantizadas por la Ley Electoral al emitir una resolución que reglamentó esas cuotas mínimas de manera restrictiva, impidiendo el acceso efectivo de las mujeres a los cargos públicos. Este caso aún se encuentra pendiente de resolución, pero será muy importante para verificar el alcance de las acciones afirmativas de acuerdo con el contexto peruano.

Como puede observarse, se trata de unas pocas resoluciones que no dan demasiada luz sobre el tema que nos importa. Sin embargo, representan pasos firmes hacia el reconocimiento de las medidas especiales no sólo como legítimas sino como indispensables para el goce efectivo de los derechos políticos de las mujeres.

## CONCLUSIONES

La igualdad de género y la plena participación política de la mujer aún son objetivos por alcanzar. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos debe constituirse como una fuente de aplicación constante para lograr esos objetivos. En efecto, a pesar de que los primeros pasos que se dieron en cuanto al pleno reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres fueron débiles, al día de hoy puede afirmarse que se cuenta con un núcleo importante de fuentes para sostener la no discriminación por razones de género así como una igualitaria participación política de la mujer.

La igualdad de género y el pleno goce y ejercicio de los derechos políticos de la mujer no se alcanzan únicamente con reformas legislativas. La discrimina-

---

<sup>190</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Janet Espinoza Feria vs. Perú*, caso 12.404, Informe de Admisibilidad 51/02, 10 de octubre de 2002.

ción contra la mujer está tan arraigada en nuestras sociedades que resulta necesaria la adopción de medidas especiales para avanzar en la protección de las necesidades y los derechos específicos y generales de las mujeres. De hecho, la adopción de estas medidas es una obligación básica de los Estados respecto al derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que su adopción no queda a disposición de los Estados, sino que es obligatoria.

En este sentido, los derechos políticos de la mujer no difieren de aquellos que ostenta el hombre. Sin embargo, se hace necesaria la adopción de medidas no sólo para garantizar el derecho al voto y a ser electas, sino incluso para fomentar una cultura política que les informe sobre sus derechos y la importancia de su participación en la toma de decisiones. Además, deberán adoptarse otras tantas medidas para monitorear la forma en que las mujeres ejercen los puestos para los que fueron electas, no basta con estar en una legislatura, por ejemplo, sino que será necesario garantizar que tengan la misma posibilidad de participar en las decisiones que los hombres.

El desarrollo normativo respecto de estos derechos es amplio, especialmente si se considera que durante las diversas conferencias sobre la mujer, su participación política es estimada como una palanca de cambio hacia la plena igualdad. Ahora bien, la importancia de ese grupo de normas no está en su mera cita, sino, por el contrario, en su interpretación y desciframiento, así como en el desarrollo de medidas que atiendan a la prevención más que a la sanción *post facto*. En este sentido, la compilación que tiene en sus manos no sólo debe ser utilizada como referencia normativa, sino también como punto de partida para impulsar cualquier tipo de acción tendente a la protección de los derechos políticos de la mujer.

#### FUENTES CONSULTADAS

##### LIBROS

Andreu-Guzmán, Federico, "La prohibición de la Tortura y el Derecho Internacional", en Juan Carlos Gutiérrez Contreras (comp.), *La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores: Programa de cooperación México-Unión Europea, 2005, 342 p.



- An-Na'im, Abdullahi Ahmed (ed.), *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives: A Quest for Consensus*, Estados Unidos, University of Pennsylvania Press, 1995, 480p.
- Boyle, Kevin, "Linking human rights and other goals", en John Morrison, Gordon Anthony y Kieran McEvoy (eds.), *Judges, Transition and Human Rights Cultures*, Reino Unido, Oxford University Press, 2007, 567 p.
- Charlesworth, Hilary y Christine Chinkin, *The boundaries of international law. A feminist analysis*, Reino Unido, Manchester University Press, 2000, 414 p.
- Charlesworth, Hilary, "¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujer?", en Rebecca Cook (comp.), *Derechos humanos de la mujer: perspectivas nacionales e internacionales*, Colombia, Profamilia, 1997, 602 p.
- Cook, Rebecca, "Introducción: el camino a seguir", en Rebecca Cook (comp.), *Derechos humanos de la mujer: perspectivas nacionales e internacionales*, Colombia, Profamilia, 1997, 602 p.
- Dulitzky, Ariel, "Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos", en Claudia Martín et. al. (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Fontamara, 2006, 771 p.
- Facio Montejó, Alda, *Cuando el género suena, cambios trae. (Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*, Costa Rica. ILANUD, 1992, 156 p.
- \_\_\_\_\_, "Metodología para el análisis de género del fenómeno legal", en Alda Facio y Lorena Fries (eds.), *Género y Derecho*, Chile, American University/LOM, 1999, 779 p.
- Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3ª edición, Costa Rica, IIDH, 2004, 1053 p.
- Haas Paciuc, Alexandra y Juan Carlos Arjona Estévez, *Trabajadores migrantes indocumentados. Condición Migratoria y Derechos Humanos*, México, Porrúa, (Colección Breviarios Jurídicos No. 30), 2005, 105 p.
- Humphrey, J., "The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character", en B. Ramcharan (ed.), *Human Rights: Thirty Years after the Universal Declaration*, Países Bajos, Nijhoff, 1979.
- Jaramillo, Isabel, "La crítica feminista al derecho" en Robin West, *Género y teoría del derecho*, Colombia, Ediciones Universidad de los Andes, 2000, 177 p.
- Martín, Claudia, et. al., (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Fontamara, 2006, 771 p.
- Medina, Cecilia, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Chile, Universidad de Chile: Facultad de Derecho/Centro de Derechos Humanos, 2005, 428 p.
- O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Colombia,

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, 1064 p.

Palacios Zuloaga, Patricia, *La no discriminación. Estudio de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*, Chile, Universidad de Chile: Facultad de Derecho/Centro de Derechos Humanos, 2006, 337 p.

\_\_\_\_\_, *Las convenciones internacionales de derechos humanos y la perspectiva de género*, Chile, Universidad de Chile: Facultad de Derecho/Centro de Derechos Humanos, 2005, 254 p.

Rivero, Ángel, "Representación política y participación", en Rafael del Águila (ed.), *Manual de Ciencia Política*, España, Trotta, 1997, 514 p.

Steiner, Henry, Philip Alston y Ryan Goodman, *International Human Rights in Context*, 3ª edición, Estados Unidos, Oxford University Press, 2007, 1560 p.

Villán Durán, Carlos, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, España, Trotta, 1028 p.

Weissbrodt, David, et. al., *International Human Rights: Law, Policy and Process*, 4a edición, Estados Unidos, LexisNexis, 2009, 1332 p.

## REVISTAS

Bayefsky, Anne, "The principle of equality or non-discrimination in international law", *Human Rights Law Journal*, Estados Unidos, 1990, vol. 11, número 1-2, pp. 1-34. Traducido al español por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Donnelly, J., "Cultural Relativism and Human Rights", *Human Rights Quarterly*, Estados Unidos, 1984, vol. 6.

Hoq, Laboni Amena, "The Women's Convention and its Optional Protocol. Empowering Women to Claim their Internationally Protected Rights", *Columbia Human Rights Law Review*, Estados Unidos, 2001, vol. 32, verano.

Minor, J., "An analysis of structural weaknesses in the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Estados Unidos, 1994, vol. 24.

Sullivan, D., "Women's Human Rights and the 1993 World Conference on Human Rights", *American Journal of International Law*, Estados Unidos, 1994, vol. 88.

## INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

*Carta de la Organización de Estados Americanos*, OEA, adoptada en Bogotá, Colombia el 30 de abril de 1948, entró en vigor el 13 de diciembre de 1951. Modificada en 1967, 1985, 1992 y 1993.

*Carta de las Naciones Unidas*, Conferencia de San Francisco, adoptada el 26

- de junio de 1945, entrada en vigor el 25 de octubre de 1945.
- Carta Democrática Interamericana*, Asamblea General de la OEA, 11 de septiembre de 2001.
- Consenso de Quito*, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, DSC/1, 9 de agosto de 2007.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio de 1978, ratificada por México el 24 de marzo de 1981.
- Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados*, Naciones Unidas, Doc. A/CONF.39/27, Viena 1969, artículos 6 a 18.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, "Convención Belém do Pará", Asamblea General de la OEA, 9 de junio de 1994, entrada en vigor 5 de marzo de 1995.
- Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Civiles de la Mujer*, Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, el 30 de marzo -2 de mayo de 1948.
- Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos de la Mujer*, Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, el 30 de marzo - 2 de mayo de 1948.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, Asamblea General, Resolución 2106 A (XX), 21 de diciembre de 1965, entrada en vigor el 4 de enero de 1969.
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Asamblea General, Resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990.
- Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura, entrada en vigor el 22 de mayo de 1962.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada*, Asamblea General de la ONU, Resolución 1040 (XI), 29 de enero de 1957, entrada en vigor el 11 de agosto de 1958.
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer*, Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, Uruguay, 3-26 de diciembre de 1933.
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, Asamblea General de la ONU, Resolución 640 (VII), 20 de diciembre de 1952, entrada en vigor el 7 de julio de 1954.

*Convenio relativo a la discriminación en Materia de Empleo y Ocupación*, adoptado el 25 de junio de 1958 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, entrada en vigor 15 de junio de 1960.

*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, OEA Resolución XXX, IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

*Declaración del Milenio*, Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000.

*Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2263 (XXII), de 7 de noviembre de 1967.

*Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Asamblea General de la ONU, Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993.

*Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

*Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, U.N. Dc. A/CONF.177/20, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995.

*Declaración y Programa de Acción de Viena*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Doc. A/CONF.157/23, Viena, 14 a 25 de junio de 1993.

*Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Asamblea General de la OEA, Resolución 447, Bolivia, octubre de 1979.

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976.

*Plan de Acción sobre Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones*, Comisión Interamericana de la Mujer, Resolución CIM/RES.198 (XXIX-O/98), 18 de noviembre de 1998.

*Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

## CASOS

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Janet Espinoza Feria vs. Perú*, caso 12.404, Informe de Admisibilidad 51/02, 10 de octubre de 2002.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala*, petición 11.625, Informe 4/01, 19 de enero de 2001.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *María Merciadri vs. Argentina*, caso 11.307, Informe de Admisibilidad 102/99 del 27 de septiembre de 1999 e Informe 103/01 del 11 de octubre de 2001.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Mónica Carabaotes Galleguillos vs. Chile*, petición 12.046, Informe 32/02, Solución Amistosa, 12 de marzo de 2002.
- Comité de Derechos Humanos, *Broeks vs. los Países Bajos*, Comunicación número 172/1984, 9 de abril de 1987.
- Comité de Derechos Humanos, *Graciela Ato del Avellanal vs. Perú*, Comunicación número 202/1986, 28 de octubre de 1988.
- Comité de Derechos Humanos, *Hendrika S. Vos vs. los Países Bajos*, Comunicación número 218/1986, 2 de marzo de 1989.
- Comité de Derechos Humanos, *Jacobs vs. Bélgica*, Comunicación número 943/2000, CCPR/C/81/D/943/2000, 17 de agosto de 2004.
- Comité de Derechos Humanos, *Lovelace vs. Canadá*, Comunicación número 24/1977, 30 de julio de 1981.
- Comité de Derechos Humanos, *Müller y Engelhardt vs. Namibia*, Comunicación número 919/2000, 26 de marzo de 2002.
- Comité de Derechos Humanos, *Shirin Aumeeruddy Cziffra y otras 19 mujeres vs. Islas Mauricio*, Comunicación número 35/1978, 9 de abril de 1981.
- Comité de Derechos Humanos, *Zwaan de Vries vs. los Países Bajos*, Comunicación número 182/1984, 9 de abril de 1987.
- Corte IDH, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999.
- Corte IDH, *Viviana Gallardo y otros*, N° G 101/81, Resolución del 13 de noviembre de 1981.
- Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.
- Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008.
- Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.
- Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005.
- Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 173.
- Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, párrafo 46.
- Corte IDH. *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención*

*Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, párrafo 29.*

Corte IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989.*

Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.*

Corte IDH. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986.*

Corte IDH. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984.*

Corte Internacional de Justicia, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran)*, Sentencia, 24 de mayo de 1980.

## DOCUMENTOS INTERNACIONALES

Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer, *Informe sobre el 49º periodo de sesiones*, ECOSOC, E/CN.6/2005/11, 28 de febrero a 11 de marzo de 2005.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", *Informe Anual 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3, 13 de abril de 2000.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 1, 29 de diciembre de 2003.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc.21 rev., 6 de abril de 2001.

Comité CEDAW, *Recomendación general 19, La violencia contra la mujer*, 11º periodo de sesiones, 1992.

Comité CEDAW, *Recomendación general 20, Reservas formuladas en relación con la Convención*, 11º periodo de sesiones, 1992.

Comité CEDAW, *Recomendación general 23, Vida política y pública*, 16º periodo de sesiones, 1997.

Comité CEDAW, *Recomendación general 4*, 6º periodo de sesiones, 1987.

Comité de Derechos Humanos, General Comment 33, *The Obligations of State Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR/C/GC/33, 5 de noviembre de 2008.



Comité de Derechos Humanos, *Observación general 18, No discriminación*, 37º periodo de sesiones, 1989.

Comité de Derechos Humanos, *Observación General 24 sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 11 de noviembre de 1994.

Comité de Derechos Humanos, *Observación General 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, HRI/GEN/1/Rev.7, 1996.

Comité de Derechos Humanos, *Observación general 28, Artículo 3, Igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 de marzo de 2000.

Comité de Derechos Humanos, *Observación General 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004.

*Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI*, Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 5 a 9 de junio de 2000.

International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, UN Doc. A/56/10, 2001.

*Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Beijing*, A/RES/S-23/3 Asamblea General, Nueva York, 10 junio de 2000.

#### PÁGINAS DE INTERNET

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Documentos básicos*, <http://www.cidh.org/basic.esp.htm>. [consultado el 23 de diciembre de 2008]

Comisión Interamericana de Mujeres, <http://portal.oas.org/Default.aspx?tabid=621&language=es-CO>. [consultado el 1 de diciembre de 2009]

International Law Commission, (2008). *Draft Articles on Responsibility for Internationally Wrongful Acts. With commentaries*, United Nations, [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf) [consultado el 1 de diciembre de 2009]

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (1996-2007). *Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos*, United Nations, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm> [consultado el 1 de diciembre de 2009]

United Nations, (2009). *Treaty Collection, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Ratification Status* at 01-12-2009 10:11:25 EDT, United Nations, [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en), [consultado el 1 de diciembre de 2009]

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (1996-2007), *International Law*, United Nations, <http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm#instruments>, [consultado el 1 de diciembre de 2009]  
Programa Atalaya, (2008). *Consideraciones sobre la forma de sistematizar las quejas que recibe la CNDH*, ITAM/FLACSO/Fundar, México [www.atalaya.itam.mx](http://www.atalaya.itam.mx), [consultado el 23 de diciembre de 2008]



## II. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL

## LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL ÁMBITO ELECTORAL MEXICANO. DE LA LEY A LOS RESULTADOS

Víctor Alarcón Olguín\*

### INTRODUCCIÓN

#### GÉNERO Y EQUIDAD POLÍTICA. ALGUNAS COORDENADAS TEÓRICAS

**D**urante los últimos años, el incremento de la presencia de las mujeres en la vida pública y electoral mexicana se ha convertido en un asunto de atención que demanda mayores recursos y acciones, para así definir políticas concretas que garanticen una agenda cada vez más favorable hacia la equidad y la plena transición hacia un régimen democrático en materia de género. Esto ha suscitado un interés creciente no sólo respecto al estudio de esta problemática, sino también en lo relativo a constatar cuáles han sido los impactos y la eficacia con que la aplicación de normas y programas dirigidos a promover su desarrollo han podido transformarse en prácticas permanentes y aceptadas dentro de nuestra sociedad.

En los hechos, es claro que esto no se ha cumplido aun a cabalidad, dado que no se corresponde con la capacidad real de influencia y poder que las mujeres deberían tener ya en la práctica, tanto en el terreno de las decisiones de poder, como por las consecuencias que se derivan en materia de los conte-

---

\* Politólogo. Profesor-Investigador Titular "C". Departamento de Sociología, Área de Procesos Políticos, UAM-Iztapalapa. E-mail: alar@xanum.uam.mx.

nidos culturales, lingüísticos y normativos en el ámbito de las normas y las acciones del Estado. Hemos avanzado nominal y discursivamente, pero en los hechos persisten las condiciones de rezago y de falta de reconocimiento pleno hacia las mujeres. Esto sigue siendo uno de los déficits más significativos que siguen impidiendo hablar de la presencia de regímenes plenamente democráticos no sólo en México y América Latina, sino a nivel mundial. (International IDEA, 2008).

Dentro de los estudios de género se ha argumentado, a manera de explicación causal sobre este proceso, que dicho déficit de participación es el resultado de cambios reconocidos apenas en forma lineal dentro de la cultura política dominante, que si bien acepta la necesidad de incluir estos temas como parte de una agenda “políticamente correcta” —pretendiendo con ello asumir un sello progresista por parte de las instituciones de gobierno—, esto dista de concretarse en forma inmediata o más allá de ciertos periodos coyunturales, y más allá de ciertos niveles socioeconómicos.

Un factor contundente es que la carencia de todo tipo de servicios, tales como educación, salud, servicios e información jurídico-política, impiden que las mujeres en general, y todavía más específicamente las mujeres jóvenes, indígenas, adultas mayores o en circunstancias de exclusión y discriminación por motivos religiosos o de preferencia sexual, tengan todas en conjunto menores oportunidades de acceso a la participación política.

Las propuestas para remediar dicho proceso de exclusión no pueden colocarse de manera aislada, sino que deben verse precisamente en una dimensión integral, multidimensional y multifactorial, y a desarrollarse de forma simultánea. Esto sin duda implica la presencia de una acción estatal y social de una enorme cuantía, no sólo en cuanto a revertir mediante la inversión de los recursos económicos y materiales dicho atraso histórico, sino que también debe definirse un esfuerzo ético sin precedentes para animar a un cambio de percepción que vaya más allá de la “dosificación” de una equidad relativa (usualmente constreñida a la aplicación de cuotas que terminan convirtiéndose en silenciosos “techos de cristal” o “zonas toleradas”) en las relaciones de poder existentes entre los géneros.

En este sentido, la verdadera política afirmativa a ser construida debería trascender al factor mismo del género y la cantidad, para situarse finalmente en la distinción y reconocimiento de la capacidad entre individuos libres y con ab-

soluta igualdad de condiciones y oportunidades, en donde la construcción de mayorías pueda desplazarse de un género a otro sin restricción alguna, dándose así un contenido democrático distinto a la calidad de vida ciudadana imperante en nuestras sociedades (Santiago Juárez, 2007).

Sin embargo, lo que resulta más claro es que persisten las condiciones que impiden el surgimiento y admisión de un sujeto político en condiciones plenas de igualdad. En este caso, la construcción y transformación del interés político a favor de permitir el crecimiento de la identidad y participación femenina es el factor sustancial que marca buena parte del atraso en la construcción de un lugar y espacios no sólo legales sino legítimos en todo tiempo y circunstancias (Vélez Bautista, 2008, Badinter, 2003).

Este punto corresponde con el propio impulso histórico de luchas y movilizaciones que mantienen las mujeres para colocar sus intereses en un primer plano de atención, comenzándolas desde luego a partir de una demanda y exigencia moral que se exprese en el pleno reconocimiento a su especificidad identitaria, así como a sus capacidades y derechos de actuación en los espacios de representación y de gobierno.

Ello no implica olvidar los deberes y obligaciones solidarias que significan construir una política no sólo de exigencias, sino que la misma también se manifieste mediante el compromiso con el cambio del entorno ciudadano desde un Estado que incluya y articule todas las dimensiones constitucionales posibles, a efecto de ver a la política de género no sólo como un problema acotado, sino como uno que se encuentra presente en todos los niveles de la vida pública (Lovenduski, en Uriarte y Elizondo, 1997).

Estas circunstancias han dado impulso a la emergencia de la perspectiva de impulsar la presencia de indicadores en materia de empoderamiento y cumplimiento de contenidos de género, perspectiva que se asume aquí como un referente que permite abordar los problemas sociales de una manera más integral y equitativo, ya que éste considera las experiencias, necesidades e intereses, tanto de mujeres y hombres (Maceira Ochoa, *et al.*, 2007). En este sentido, se pretende que los planteamientos de este enfoque teórico pueden ser los más adecuados para ofrecer un diagnóstico en materia de la evaluación de las acciones afirmativas que se han desplegado en materia genérica dentro del contexto electoral mexicano.

En primera instancia, los aspectos centrales de los recientes estudios asociados con el empoderamiento de las mujeres remiten a la evaluación directa de los impactos que ha tenido dicha incorporación femenina dentro de la actividad política, bien sea a través de los partidos, los parlamentos, las administraciones y los organismos públicos autónomos. En este sentido, los resultados concretos de la aplicación de normas y programas con enfoque de género nos permiten describir la presencia de una "masa crítica" que se refleja en los resultados específicos que han obtenido hasta ahora las mujeres, y los cuales deben configurar un núcleo duro de beneficios no reversibles (Dahlerup, 2006).

De forma específica, dicha evaluación se puede ubicar inicialmente por los resultados cuantitativos (en términos de puestos o incentivos directamente recibidos que produzcan una mejoría en la presencia de las mujeres, sea mediante la aplicación específica de cuotas o mecanismos similares de reasignación establecida de recursos); y en una segunda instancia, por la satisfacción cualitativa (vista en términos de reconocimiento colectivo y autovaloración personal) que viene asociada con dicha participación o representación adquirida dentro de la actividad política (Phillips, 1996; Rodríguez, 1998).

Los argumentos que apoyan la incorporación plena de las mujeres dentro de la vida pública y las instituciones del poder político (considerando aquí específicamente a los organismos e instancias de representación político-electoral) descansan en diversas orientaciones normativas y empíricas que abarcan desde las consideraciones que nos siguen hablando acerca de las desigualdades históricas existentes, así como de los resultados en la implementación de leyes y proyectos orientados hacia el empoderamiento concreto de las mujeres. De esta manera, las políticas de género comienzan a hablar con voces y criterios metodológicos cada vez más propios; pero al mismo tiempo nos obligan a reconocer que muchas de estas acciones poseen límites tanto en su impulso y resultados, por lo que se tienen que valorar en forma permanente dichos procesos.<sup>1</sup>

Ahora bien, las investigaciones desplegadas en torno al empoderamiento de las mujeres en México (y más específicamente dentro del terreno de la parti-

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, éste es el planteamiento que presentan Badinter (2003) o muy recientemente, Touraine (2007).

cipación político-electoral) no han hecho apenas sino apuntar los términos generales del debate en lo concerniente al terreno de las políticas públicas y la representación política con enfoque de género.

En este caso, habría que considerar un entramado institucional que abarca en primera instancia los siguientes ámbitos que se vinculan en el proceso de la representación y participación política: a) asignación de candidaturas y ejercicio de liderazgos dentro de los partidos políticos, b) inclusión de mujeres en los espacios legislativos federal y locales, c) presencia efectiva de mujeres en los órganos responsables de la realización y salvaguarda de los procesos electorales, tales como institutos o tribunales.

Algunos estudios han subrayado el hecho de que se debe revisar el cumplimiento de las disposiciones en la contribución específica de las mujeres en los cargos de elección nacional y local (Rodríguez [ed.], 1998; Barrera Bassols [comp.], 2000; de Barbieri, 2003); otros más han puesto de manifiesto el interés por comparar las similitudes de actuación entre las mujeres y los hombres en los ámbitos políticos (Gutiérrez Castañeda [coord.], 2002); mientras que hay algunos trabajos que han sugerido que las diferencias de género en materia de acceso y empoderamiento dependen de una situación de índole cultural e histórico-social más amplio, y no sólo arraigado en un cierto contexto institucional y normativo, aunque es indudable que los poderes de la Unión y las instituciones de gobierno que han sido creadas *ad hoc* por los primeros para intentar erradicar la discriminación y la marginación general de las mujeres son precisamente las instancias que deben ser sometidas a evaluación permanente (Fernández Poncela, 2003; Tarrés, 2008).

Otros trabajos han puesto énfasis en evaluar más en específico a los entornos institucionales que imperan dentro de los partidos políticos, los cuales para muchos se han convertido en los verdaderos actores decisorios en la regulación del acceso de las mujeres en la política mexicana, para observar cómo reaccionan al cumplimiento de las disposiciones de ley y los programas oficiales orientados a promover la acción afirmativa de la equidad genérica (Barrera Bassols, 2002; González Marín y Rodríguez López, 2008).

Al verse este panorama, ¿sería posible declararse satisfechos en términos de igualdad, justicia y democracia con la mera constatación de dichos indicadores formales? En la práctica, la respuesta es negativa mientras se mantengan

omisiones o “justificaciones” que disfrazan resistencias abiertas de tipo cultural e institucional frente a dichos procesos (Radl Philip [ed.], 2001).

En México es interesante percibir la persistente negativa no sólo a permitir la actividad de las mujeres en su acción pública o política, sino que incluso se expresa hasta en el condicionamiento de competir con los hombres en los espacios o lugares a los que se supone ya pueden tener acceso por determinación legal, como lo implica la participación y la representación en espacios como las cámaras legislativas, o dentro de los procesos de designación dentro de los organismos autónomos, y especialmente los de tipo electoral.

De ahí que este trabajo se interese por acercarse primero a un estado de la cuestión donde se puedan analizar los avances y retos concretos que todavía se mantienen respecto al avance político de las mujeres dentro de estos ámbitos. Coincidiendo aquí con percepciones elaboradas por Seyla Benhabib o Rosa Elena Bernal Díaz, esta ausencia de una “ciudadanía de género” denota claramente la ausencia de una dimensión fundamental de la ciudadanía democrática y la inexistencia de una esfera pública plena en donde pudiera darse el debate y la presencia de acuerdos esenciales para el rumbo de la propia sociedad en torno a sus propios derechos y determinaciones políticas (Benhabib, 2006; Bernal Díaz, 2002).

¿Qué tanto se ha avanzado legalmente para permitir la participación de las mujeres en los espacios electorales y de participación política en México? La respuesta a esta interrogante implica partir desde la necesidad de construir bases de datos, indicadores y clasificaciones concretas asociadas en torno a las mujeres que han podido desempeñarse en dichas responsabilidades públicas, además de que también implica analizar: 1) las decisiones legislativas que van asociadas con los partidos que las promueven, y valorar si ello implica o no un compromiso con el avance directo de las mujeres; 2) si lo anterior puede definir o no prioridades para el desempeño de quienes se postulan a dichos cargos, situándose entonces más allá de una simple actitud clientelar o corporativa, como algunos clasifican al criterio genérico de nombramientos mediante las llamadas cuotas de género, y 3) que los datos y los argumentos empleados en gran parte de las propuestas de nominación o en las acciones de equidad genérica se siguen circunscribiendo más bien a necesidades de interés partidario que al cumplimiento mismo de la acción afirmativa.

Las premisas de investigación aquí señaladas abordan entonces la cuestión de analizar el impacto de la presencia de las mujeres en los organismos electorales a partir de 1990, fecha de la fundación del IFE, y desde 1987, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), aunque se pondrá mayor énfasis a partir de 1996, momento en el que formalmente se inicia la idea de la ciudadanización de dichos organismos y su condición plena como organismo autónomo (al margen del gobierno y los partidos políticos) y como ello se intenta extender como una política de orden general en el desarrollo y conformación de los organismos electorales en todo el país.

De hecho, una propuesta muy importante derivada del estudio y análisis de la situación legal que priva para ofrecer o no oportunidades de participación político-electoral en México, es afirmar que si bien participan cada vez más dentro de los organismos electorales y se les pretende percibir como parte de un sujeto político con identidad colectiva capaz de organizarse e intervenir directamente en las decisiones de poder, en los hechos todavía no forman parte de un sector social empoderado que influya en la presencia de una sociedad más equilibrada y representativa.

#### a) ALCANCE DEL ANÁLISIS

En un primer momento, se pretende detectar cuál es el estado que guardan los ordenamientos legales en torno al establecimiento de garantías específicas para fomentar la participación de las mujeres en los espacios de representación política. De manera concreta, se ubicará el uso de las llamadas “cuotas de género”, en tanto se ha convertido en el mecanismo más socorrido para impulsar el acceso de mujeres a los cargos de consejeros y magistrados electorales, así como a los puestos de elección popular tales como diputadas y senadoras. Finalmente, se revisará cómo se ha venido normando en el aspecto de garantizar espacios mínimos para permitir la presencia de las mujeres dentro de los partidos políticos. Subsecuentemente, resulta importante establecer una ruta crítica que permita valorar si existe una relación positiva entre los avances formales de aprobación y acceso de las mujeres en todos estos planos de la participación política.



En consecuencia, este trabajo persigue como objetivo abordar algunos de los principales argumentos y orientaciones comparativas existentes en torno a la presencia y el nivel de acceso de las mujeres en el ámbito de la vida electoral mexicana, lo cual permitirá reconocer las especificidades con que pueden manifestar: 1) el cumplimiento de una política pública orientada a permitir la participación de las mujeres, y posteriormente, 2) el papel de las mujeres que acceden a los órganos electorales y representativos como factores de impulso para seguir incrementando los márgenes de dicha participación política.

## b) ARGUMENTOS CENTRALES Y RUTA EXPOSITIVA DE ESTE ENSAYO

Este ejercicio de análisis se desarrolla en el marco estrictamente federal, aunque se hacen algunas menciones a lo que acontece dentro del nivel internacional y las entidades federativas cuando se considera necesario. Dichos casos son sintomáticos para poder ubicar el grado de obligación que regula la participación de las mujeres en las instancias públicas y concretamente dentro de las electorales.

La parte sustancial de la investigación estriba entonces en ubicar que pese a la implementación de políticas y compromisos generales en materia de género en la legislación federal, sus avances efectivos siguen siendo graduales y limitados, y que quizás esto rebase incluso a las propias consideraciones ideológico-partidarias, para situarse todavía en una problemática estrictamente cultural y discriminatoria de un género sobre otro.

El hecho de que prevalezcan condiciones ideológicas y culturales con menor desarrollo y pluralidad política incide en que las mujeres tengan a su vez menor acceso a la representación política efectiva, a pesar de que existan cuotas o criterios mínimos, según sea el caso.

La respuesta inicial a las hipótesis que se han indicado líneas atrás podría ser que son los partidos políticos, a través de sus liderazgos, los que esquivan con mayor frecuencia el cumplimiento de las normas, o inducen a las mujeres a que no participen, alegando falta de experiencia, o bien que les conviene hacerlo en la lógica de que deben desarrollar sus capacidades de aprendizaje electoral y político "desde más abajo". De esta manera, el escaso nivel de participación de las mujeres en los espacios electorales y de representación tiene

una fuente de explicación social y política que se pretende corroborar precisamente partiendo de la situación en que se da su presencia o no en el contenido de la legislación electoral.

Siguiendo entonces los elementos presentados hasta aquí, el presente avance de investigación se desarrollará de la siguiente forma: 1) se presentará una descripción del marco legislativo general de materia de género (legislación internacional y federal) a efecto de referir las condiciones de acceso en materia de participación político-electoral; 2) se establecerán algunos indicadores de rendimiento acerca del cumplimiento de las normas, poniendo especial interés en la llamada "cuota de género", en tanto estrategia específica de afirmación y nivelación de la presencia de las mujeres frente los hombres, y 3) se presentan algunas líneas de orientación acerca de lo que se presentan como retos y desafíos para abrir paso a nuevas oportunidades de reconocimiento a la acción y participación de las mujeres en el contexto electoral mexicano.

## **I. La legislación internacional y federal en materia de la equidad política de género. Una guía expositiva.**

### **1. CUOTAS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA: ¿ESTAMOS EN LA RUTA CORRECTA PARA FACILITAR EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES?**

Antes de comenzar con el desarrollo de las condiciones imperantes en el contexto legal y programático que ha prevalecido en nuestro país respecto a facilitar el avance político de las mujeres, sin duda resulta necesario reflexionar brevemente en torno a la estrategia más socorrida para desarrollar de manera más expedita dicho proceso, como lo implica analizar el uso de las llamadas "cuotas" o "espacios asignados" para que exista un nivel mínimo de acceso a los puestos públicos, sean éstos o no de carácter electivo.

Sería inadecuado decir que la estrategia de asignación por ley de espacios concretos dentro de los cuerpos representativos pueda producir por sí misma una transformación radical del entorno inequitativo que prevalece en demérito de las mujeres en México o en otras partes del orbe. La discriminación y la desigualdad se expresan de manera integral como parte de un proceso histórico

que ha mantenido un rezago estructural en la disposición de oportunidades, el ejercicio de libertades y derechos, así como el acceso a mejores niveles de calidad de vida y desarrollo material en los terrenos económico, educativo y social.

Es por ello que el empoderamiento político puede coadyuvar sólo en la medida en que las mujeres puedan influir y determinar, desde dichos espacios de gobierno y representación, acciones y programas concretos para avanzar en todos los campos antes mencionados. Sin embargo, la asignación afirmativa y obligatoria de espacios mínimos para las mujeres (como parte de los compromisos internacionales suscritos en la materia), implica una medida concreta que comienza a hacer posible dicha transformación dentro de las sociedades y la cual se intenta diseminar no como consecuencia de una moda a imitar, o bien por ser una obligación ineludible, sino porque ello forma parte de una convicción que permite modificar la idea prevaleciente en las relaciones de poder entre géneros, para construir un proceso de comunicación, reconocimiento mutuo, respeto y cooperación complementaria entre los mismos, a efecto de poseer un clima distinto de equidad y justicia entre ellos.

Hasta ahora, la estrategia de cuotas se ha caracterizado (como ya se mencionó líneas atrás) por ser una propuesta en la cual se halla la expectativa de crear, en lapsos breves de tiempo, impactos decisivos que modifiquen la balanza de poder entre géneros con la idea de tener niveles mínimos en entrada a partir de los cuales las mujeres (u otros grupos que se puedan considerar minoritarios por su condición de vulnerabilidad, que incluso pueden agregarse en sus características a los de las propias mujeres, derivados de su condición de edad, etnia, educación, religión o preferencia sexual) puedan tener injerencia en los asuntos que se deliberen o decidan en los cuerpos políticos de gobierno o legislación. Bajo esta premisa es que el esfuerzo de creación de una masa crítica de poder genérico no sólo tenga un punto de origen, sino que dicha acción se disemine y proyecte en todas las direcciones posibles, logrando cumplir así con un principio de transversalidad e irradiación de las mismas (International Idea, 2008).

Sin duda, la definición de cuotas es un mecanismo inductivo, que intenta modificar incluso bajo un criterio de política pública que podría percibirse como forzado en ciertos contextos donde quizás todavía no se tengan las condiciones de diálogo para facilitar la participación de las mujeres. Sin embargo, la experiencia dicta que los gobiernos deben apostar en grande para acelerar

dichos cambios, que si bien no son percibidos positivamente en primera instancia, su permanencia y continuidad poco a poco van logrando modificar las actitudes y las acciones, haciéndolas cada vez más “naturales” y normales al paso del tiempo dentro del entorno socio-político imperante.

De manera específica, se poseen dos líneas de construcción para definir cuotas: a) garantizando de manera expresa un número de escaños o puestos de gabinete por ley reservados a mujeres; o b) definir un umbral mínimo de candidaturas a ser presentadas por los partidos, pero donde los electores poseen la posibilidad de elegir sin que necesariamente se produzca la garantía expresa de dicha presencia mínima marcada de inicio por la ley. En ambos casos, las disposiciones legales intentan ofrecer un margen de oportunidades básicas para que las mujeres (y eventualmente otros grupos) puedan asegurar un nivel de representación dentro del gobierno y los congresos. Pero en los hechos, la trayectoria de asignación de cuotas se encuentra con obstáculos que van más allá de la mera formalidad numérica, como por ejemplo colocar a las mujeres en los últimos lugares de las listas o como suplentes, o bien se les postula en zonas donde no poseen posibilidades de triunfo (Dahrenlup, 2006).

De esta manera, las condiciones adicionales de discriminación que han aparecido en la implementación de los sistemas de cuotas nos muestran la dificultad en torno a que un determinado tipo de mecanismo debe solventar un cúmulo de reservas desde su propio diseño antes de poder valorarlo como un medio adecuado para lograr el fin propuesto.

Como puede verse, la idea general abierta por la Plataforma de Acción Política de la IV Conferencia Mundial de Beijing en 1995, respecto a orientarse hacia la paridad plena en el acceso a los puestos de representación, todavía cabe percibirla lejana, precisamente por la falta de articulación entre las dimensiones constitucional, legislativa y partidaria. Sin embargo, lo que resulta importante aquí es la plena identificación de los campos deficitarios que justamente impiden dichos avances, a efecto de incidir en acciones más directas y explícitas para propiciar esta transformación.

Paradójicamente, las organizaciones mundiales no han podido desarrollar elementos más profundos que permitan la observancia y aplicación de medidas dirigidas a estos propósitos. Por ello, en lo que se presentará aquí respecto a la construcción del orden imperante en torno a los avances en la representación

política de las mujeres, cabría decir que estamos apenas dentro de un escenario que puede ligar las diversas dimensiones aquí mencionadas, si bien resulta plausible decir que la dimensión constitucional, legislativa y partidaria se hallan cada vez más obligadas a dar salida y orden a disposiciones de este tipo.

## 2. LA LEGISLACIÓN APLICABLE EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Conforme a lo establecido por la propia tradición constitucional mexicana, la suscripción de las diversas convenciones, protocolos, acuerdos y tratados internacionales, una vez aprobadas por el Poder Legislativo y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las convierte en parte adicional de la propia Carta Magna, haciendo que su observancia deba ser obligatoria y aplicable en todo momento por las autoridades locales.

No son pocas las disposiciones internacionales que México ha suscrito concernientes a la defensa y ejecución de acciones en materia de empoderamiento genérico. Estas abarcan ámbitos relacionados con la igualdad de oportunidades y equidad de resultados en la implementación de políticas afirmativas. Sin embargo, debe indicarse que esto representa una dinámica de compromisos con los cuales México apenas ha venido a ponerse al corriente durante la presente década.<sup>2</sup>

En específico, el avance en materia de garantizar una participación y representación política consistente dentro de los puestos legislativos, partidarios y las instituciones de gobierno, son apenas expresiones que se han traducido en disposiciones legales nacionales enmarcadas dentro la reciente Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, aprobada en el año 2006, así como por las acciones ya previstas desde el esquema PROEQUIDAD y extendidas durante del sexenio actual con el Programa para la Igualdad para las Mujeres y los Hombres 2008-2012 y el Acuerdo Nacional en la materia impulsado desde el Instituto Nacional de las Mujeres.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> La recopilación de ordenamientos jurídicos a los que se hará referencia en esta sección del ensayo provienen del trabajo realizado por parte del propio TEPJF, así como por la consulta a los 2 volúmenes compilados por Olamendi (2006) y el acervo de documentación en la materia que se posee en la página web de INMUJERES.

<sup>3</sup> Habría que recordar en el periodo presidencial de José López Portillo se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, mientras que Miguel de la Madrid Hurtado promovió en 1985 la creación de la Comisión Nacional de la Mujer, instancias ambas que estuvieron enmarcadas dentro de la Secretaría de Gobernación y las cuales a su vez

En este sentido, la construcción institucional reciente no sólo ha pretendido dar cobertura y seguimiento a los compromisos históricos que en materia política se han podido fijar en las diversas Conferencias Mundiales sobre la Mujer que se han celebrado bajo los auspicios de la ONU entre 1975 y 1995,<sup>4</sup> sino que al mismo tiempo han permitido definir los alcances de las estrategias que el gobierno mexicano ha podido adoptar no sólo en este rubro, sino en la idea de articular una concepción integral y consecuente en la búsqueda de atacar los rezagos históricos que la condición de las mujeres presentan en todos los ámbitos de la vida nacional.

Las disposiciones internacionales suscritas por México en correspondencia con los objetivos de permitir mayor acceso y participación de las mujeres en la toma de decisiones son, entre otras, las siguientes:

- a) *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.*
- b) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW-ONU).*
- c) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*
- d) *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.*
- e) *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica).*
- f) *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.*

Si bien México ha signado declaraciones posteriores como la de Beijing en 1995, o la Belem do Pará en materia de erradicación de la violencia en contra de la mujer en 2004 dentro del marco de la OEA, o la Declaración del Milenio, por citar algunas de ellas, el escenario de compromisos signados por México se mantiene bajo un orden general de principios que no necesariamente obligan

---

dependían del Consejo Nacional de Población. Otro esfuerzo importante fue el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, para posteriormente relanzar en 1998 a la Comisión Nacional de la Mujer como órgano rector de la política gubernamental en torno a las mujeres. Y finalmente, en el año 2001 se dio paso a la creación de INMUJERES, que la fecha posee la responsabilidad de coordinar los esfuerzos en la materia. (INMUJERES, 2006).

<sup>4</sup> Las conferencias mundiales se llevaron a cabo en México 1975, Copenhague 1980, Nairobi 1985, y Beijing, 1995. Inexplicablemente la fuerza de impulso para su realización ha disminuido, lo cual implica un mensaje poco adecuado ante los gobiernos, la opinión pública y la propia ONU. (Durán y Laguna, 2007).

a decisiones que se definan por criterios o acciones concretas, lo cual evidentemente no constituye un aliciente al momento de traducir y operar tales compromisos.<sup>5</sup> Sin embargo, su impacto dentro de la legislación nacional no ha dejado de ser relevante y ello se ha manifestado con las reformas y adiciones que se han podido incorporar de manera expresa en nuestra Constitución, así como algunos ordenamientos secundarios, mismos que se verán a continuación.

### 3. LA LEGISLACIÓN APLICABLE EN EL ÁMBITO NACIONAL

#### 3.1 Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos

Visto a distancia, a partir del reconocimiento del voto de la mujer en 1953 con la reforma al art. 34 constitucional para participar en los procesos federales de elección, el avance político de las mujeres dentro de los espacios de elección popular y legislativa se presenta como ascendente y demuestra la pertinencia de las acciones afirmativas en aras de facilitar el acceso de las mujeres a más responsabilidades públicas. Sin embargo, fue significativo el atraso en materia constitucional para reconocer la igualdad jurídica y política de las mujeres. El otro elemento fundamental que permite garantizar la participación política de las mujeres se consagra en el derecho individual y libre de poder reunirse y formar parte de agrupaciones con fines políticos en su calidad general de ciudadanos, el cual se encuentra consignado en el art. 35, a partir del año de 1996.

Cabe recordar que sólo hasta 1974 se planteó la reforma al artículo 4º de la Constitución, con el propósito de consignar la erradicación de toda forma de discriminación en contra de las mujeres, así como consignar la igualdad plena entre mujeres y varones. Y más recientemente, en el año 2001, se introdujeron las reformas a los arts. 1 y 2 en lo relativo a consignar la garantía de la no discriminación por motivos de género, así como definir la condición de dignidad, participación y decisión política de las mujeres en el seno de los pueblos indígenas frente a los hombres.

Los elementos de ciudadanía para las mujeres y los hombres se encuentran situados en la condición de votar a partir de los 18 años de edad (y ser votados

---

<sup>5</sup> Para un análisis más exhaustivo de estos instrumentos internacionales signados por nuestro país, remito al trabajo elaborado por Sandra Serrano, mismo que se incluye en el presente volumen.

a partir de los 21 años para diputado federal —art.55—, a los 25 años para ser senador de la república —art.58—, o contar con 35 años para el cargo de presidente —art.82—, o 30 años para el caso de gobernador, art. 116). Para ser designados para el ejercicio de un cargo público —excepto en el caso del gabinete presidencial o ser ministro de la Suprema Corte—, se demandan tener 30 años cumplidos (arts. 91 y 95 respectivamente). Una omisión significativa es que no hay previsión concreta de edad para ser electo presidente municipal, por lo que se puede inferir que con la condición mínima de ciudadano, esto es, tener 18 años cumplidos, la Constitución puede reconocer el derecho de aspiración a tal cargo a partir de dicha edad, salvo indicación expresa de lo contrario por parte del orden jurídico local del que se trate.

Sin embargo, el alcance de las medidas hasta ahora es sólo indicativo y deja en manos de las instancias gubernamentales y legislativas, tanto federal como locales, las condiciones concretas adicionales que puedan aplicarse dentro de la legislación secundaria, para poder transformar dichos preceptos en hechos.

### 3.2 Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Como se ha mencionado en el contexto de la evolución institucional y legislativa de las acciones asociadas con la búsqueda de mayor igualdad para las mujeres en nuestro país, la creación expresa de un organismo con alcance transversal como lo es el Instituto Nacional de las Mujeres a partir del año 2001, implica un mecanismo impulsor sustantivo para enlazar a las diversas agencias y actores responsables de hacer posible el acceso a una mayor participación política de las mismas.

Las acciones tomadas y sus impactos no han sido menores. En términos generales, se ha podido extender la creación de entidades similares a nivel local en prácticamente todas las entidades federativas, además de que se está logrando generar la aprobación de un marco normativo general que permita situar los procesos de empoderamiento y creación de oportunidades hacia la igualdad genérica. En ello resaltan la aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el año 2007, asociada con las



labores que también se han desarrollado por parte del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

Pero en el conjunto de estas medidas resalta la aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres obtenida un año antes, y el cual funciona como un marco de orientación a partir del que se espera poder articular propuestas que permitan producir avances en terrenos como la participación equilibrada de las mujeres mediante la creación de una política nacional que permita evaluar y ubicar las zonas donde se cumpla o donde se requiera corregir los atrasos existentes para el cumplimiento de los propósitos generales marcados por la propia ley. Por desgracia, los alcances de la ley y sus programas se mantienen dentro de una pauta general que no ofrece aún un marco de sanciones para quien no se adhiera o cumpla con el mismo.

En virtud de estos antecedentes, resulta importante anotar que se ve distante la meta principal de encontrar plenamente establecida una correcta incorporación de las mujeres dentro de los espacios decisorios del país hacia el año 2012, al menos a partir del cumplimiento de las disposiciones existentes en materia de cuota de género, allí donde se hallen plenamente establecidas por parte de los ordenamientos legales. Sin embargo, la ruta hacia estos objetivos implica una larga trayectoria que requiere justamente de mayores recursos para dar seguimiento puntual a dicho proceso.

Sin embargo, cabe señalar como un paso positivo que las disposiciones señaladas en la ley para desarrollar la igualdad entre mujeres y hombres se concentren y apliquen cada vez más mediante la acción de INMUJERES, para que así puedan tener mayor eficiencia la suma de esfuerzos que permitan influir en los espacios gubernamentales y legislativos, para que el cumplimiento de las metas de los programas fijados puedan dar un acercamiento a las tasas de participación planteadas ahora en 40% en todos los niveles de la representación política nacional.

### 3.3 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)

Desde el año 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se ha mantenido como el referente legal concreto que permite definir el alcance de las condiciones generales de participación de las mujeres dentro de los procesos electorales.

Como bien se ha señalado por autores como Diego Reynoso (2008), la ruta para la definición de las modalidades de participación de las mujeres dejó de ser una mera declaración, tal y como existía en la redacción del artículo 175 fracción 3, en el proceso de reforma electoral de 1993, que sólo consignaba el principio de que los partidos políticos deberían promover una mayor participación de las mujeres en la designación de candidaturas a puestos de elección popular.

En 1996 se marcó un avance formal —mas no concreto por la falta de ubicación concreta en las disposiciones que deberían implementarlo— en tanto se incluyó en el apartado de transitorios del propio COFIPE (art. XXII), el que los partidos políticos debían atender el principio de integración de sus candidaturas bajo la idea de que ningún género podía tener más del 70% de las mismas.

Sin embargo, hubo que esperar a la reforma realizada en el año 2002, para que esta medida se tradujera y se incluyera plenamente en el cuerpo de la legislación electoral, en tanto se hicieron las adiciones correspondientes al artículo 175 del propio COFIPE, en sus incisos a, b y c, con el propósito de incluir, primero, que dentro de las candidaturas a puestos de diputados y senadores propietarios no se excediera en asignar 70% de los espacios públicos a personas de un mismo género, además de que se debían garantizar por el principio de representación proporcional bloques de 3 candidaturas en las cuales uno de los espacios fuera ocupado por una persona de distinto género. Pero el aspecto más importante asociado con esta reforma es proporcionar medios de apremio y sanción al Instituto Federal Electoral (IFE) para que los partidos políticos se ajusten y cumplan dichas disposiciones, con excepción de los procesos en donde las candidaturas hayan sido resultado de un proceso de consulta directa a las bases.

La reforma electoral de 2007-2008 ha proporcionado algunos elementos que consolidan el avance nominal de las mujeres dentro de los espacios de representación política y abren líneas para mejorar las condiciones de participación al seno de los propios partidos. En este sentido, cabe destacar la definición del artículo 78, que establece una asignación de recursos (2%) para el desarrollo de actividades dirigidas al fomento expreso de los liderazgos de las mujeres dentro de los partidos. Por otra parte, el art. 219 se pronuncia por el incremento expreso que se da para los porcentajes máximos por género (que fueron ahora colocados en una proporción de 60/40, y con la recomendación de que se lleve a la paridad plena entre géneros, aunque de nueva cuenta quedan exen-

tas aquellas nominaciones resultado de comicios internos directo). En el art. 220 se puntualiza un nuevo mecanismo de alternancia para asignar las candidaturas plurinominales, en tanto se manejarán en bloques de 5 en donde al menos 2 deben ser de un mismo género (por ejemplo, a-b-a-b-a). Finalmente, otro aspecto a destacar es que en el COFIPE se incluye un principio de alentar la equidad e igualdad de oportunidades para la integración de las mesas directivas de casilla (art. 240).

Como podrá verse, el conjunto de leyes con alcance internacional y nacional, además de tener un fundamento constitucional, permiten desplegar su acción en los ámbitos institucionales, tal y como se verá en las siguientes páginas.

## **II. Impactos de la aplicación de las disposiciones legales en la representación y participación efectiva de las mujeres en las instancias políticas mexicanas**

En esta sección se intentará ofrecer un panorama específico acerca de los resultados que pueden definirse como asociados a la aplicación de las diversas disposiciones aprobadas en materia de los llamados índices de potenciación de género, esto es, la constatación de que existe un debido cumplimiento a las acciones previstas con la aprobación de dichas medidas legislativas o programáticas, y donde las mujeres ya cuentan y cumplen con los niveles de representación marcados. En este caso, la referencia de cumplimiento se considera inicialmente determinada con la cobertura del 40% de los espacios previstos.

De esta manera, consideramos importante analizar la cobertura y potenciación genérica dentro de los siguientes rubros: a) participación en los órganos directivos electorales; b) participación en los espacios de representación legislativa y cargos de elección popular; c) participación en los órganos de dirección partidaria nacional.

### **1. Instituto Federal Electoral (IFE) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)**

En el caso del IFE, como sabemos, no existe disposición alguna que hable de incorporar una cuota mínima de mujeres como integrantes de su Consejo General,

ni en la Constitución, ni en la ley secundaria. Se tiene el caso que de 1990 a 1994 hubo dos consejeras magistradas sobre un total de 6 miembros y una suplente. Esto es, había una cobertura de género en torno al 33%. De 1994 a 1996 no hubo consejeras electorales mujeres titulares ni suplentes en un consejo integrado por 6 miembros. De 1996 a 2003 sólo hubo una consejera electoral propietaria de un total de 9 miembros, y sólo se eligió a una suplente. De 2003 a 2008 estuvieron presentes 3 consejeras propietarias y 3 suplentes bajo el formato de 9 miembros. En este periodo hubo un acercamiento a una tasa de participación en torno al 33% en ambos niveles de integración, siendo a todas luces el mejor momento de participación genérica.

A partir de 2008 sólo permanece una consejera propietaria y ya no se cuenta con suplentes debido a que la reforma realizada en torno a la composición del órgano electoral eliminó dicha figura. Resulta negativa esta situación, dado que el Congreso mexicano carece de disposiciones concretas que pudieran garantizar la permanencia de mujeres. Cabe recordar que en la segunda convocatoria de renovación de integrantes del IFE expedida por la Cámara de Diputados en el año 2008, sólo se expresó la orientación de procurar un criterio de equidad genérica dentro del proceso de selección de aspirantes.

De igual manera, las disposiciones existentes para las instancias jurisdiccionales electorales no han sido favorecedoras de la presencia femenina dentro de los espacios designados por el Congreso. Ni la ley fundamental, ni la ley electoral secundaria prevén asignar una integración que siga un criterio de cuota de género.

Desde la fundación en 1987 del Tribunal de lo Contencioso Electoral, pasando por la etapa del Tribunal Federal Electoral entre 1990 y 1996, para desembocar en la era actual inaugurada en 1996 y renovada en 2006 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, nos podemos percatar que en cada una de estas etapas (excepto en la del TRICOEL) sólo se ha tenido la presencia de una magistrada propietaria como integrante del pleno de la Sala Central del organismo, con lo que no ha habido acercamiento alguno a asociar su desempeño bajo un criterio que reconozca la importancia del género.

## Cuadro 1

### PRESENCIA DE MUJERES EN EL IFE Y EL TEPJF

#### **a) Instituto Federal Electoral**

##### **1990 a 1994**

Consejeras Magistradas Propietarias

Lic- Sonia Alcántara Magos

Dra. Olga Hernández Espíndola

Consejera Magistrada Suplente

Lic. María Guadalupe Soria

##### **1994 a 1996**

No se designaron consejeras ciudadanas propietarias ni suplentes

##### **1996-2003**

Consejera Electoral Propietaria

Dra. Jacqueline Peschard Mariscal

Consejera Electoral Suplente

Lic. Rosa María de la Peña García

##### **2003-2008**

Consejeras Electorales Propietarias

Mtra. María Teresa de Jesús González Luna Corvera

Lic. Luisa Alejandra Latapí Renner

Mtra. María del Refugio Lourdes López Flores

Consejeras Electorales Suplentes

Wanda Sigrid Artz Colunga

María del Carmen Alanís Figueroa

Margarita Herrera Ortíz

**2008**

Consejera Electoral Propietaria

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

**b) Tribunal Electoral del Poder Judicial  
de la Federación**

**Periodo 2006-2016** (Composición actual)

Sala Central

Magistrada propietaria

María del Carmen Alanís Figueroa (presidenta)

**Periodo 1996-2006**

Sala Central

Magistrada propietaria

Berta Alfonsina Navarro Hidalgo

**b.1) Tribunal Federal Electoral**

Proceso electoral 1994

Sala Central

Magistrada propietaria

Lic. Margarita Beatriz Luna Ramos

**Periodo 1990-1994**

Sala Central

No se designaron magistradas propietarias

**b.2) Tribunal de lo Contencioso Electoral 1987-1989**

No se designaron magistradas numerarias ni supernumerarias.

Fuente: elaboración propia.

## 2. SITUACIÓN COMPARADA CON LOS INSTITUTOS Y TRIBUNALES ELECTORALES ESTATALES

Aunque no es objeto central del presente ensayo, cabría decir que existe un notorio contraste entre lo que acontece en el plano federal y las entidades locales, tanto para la integración de los Consejos Generales como en los Plenos de las Salas de dichas instancias, en tanto que la última década ha observado avances significativos en la presencia de mujeres en sus órganos directivos.

Actualmente no hay un cumplimiento respecto al número de presidencias de institutos o tribunales electorales a cargo de mujeres, si nos guiamos por las reformas recientes hechas a la legislación secundaria (2007-2008), que establecen un parámetro de 40% para asignación de candidaturas, dato que se vuelve un referente para aplicarse en otros ámbitos de representación y espacios de gobierno. A enero de 2009, la presencia de mujeres respecto a la proporción total de espacios disponibles dentro de los institutos electorales locales apenas alcanza el 26%.

En lo relativo a la situación de los Tribunales Estatales Electorales, sorprende encontrar a la fecha que, aparte de la presidenta del TEPJF en funciones, sólo exista una magistrada presidiendo en un Tribunal Estatal, como ocurre en Baja California, si bien hay una tendencia ascendente (aunque lenta) en la presencia general de mujeres formando parte de los plenos de dichas instancias.

Tomando como referencia un nivel de cuota de 40%, existen 22 institutos electorales que no cumplen con dicha tasa: uno tiene 2 mujeres en un esquema de 9 miembros (Puebla); uno más tiene 3 mujeres en un esquema de 9 miembros (San Luis Potosí); 10 tienen sólo una mujer y hay 4 que no tienen ninguna: Coahuila, Guanajuato, Jalisco y Tabasco), aunque tres de ellos están presididos por una mujer. Hay 6 institutos electorales con esquemas de 2 mujeres en consejos de 7 miembros, pero sólo dos de ellos son presididos por una mujer. Diez institutos electorales estatales rebasan plenamente el porcentaje de 40% (esquemas de 2 mujeres con 5 miembros y de 3 mujeres con 5 y 7 miembros). En este bloque hay cuatro institutos presididos por mujeres y hay un caso donde las mujeres son mayoría respecto a los hombres (Michoacán)(véase el cuadro 2 al respecto).

Cabe mencionar que en sólo 5 estados de la república se incluyen disposiciones expresas en la legislación electoral acerca de nombrar integrantes mu-

jeres dentro de los consejos electorales, aplicando una cuota de género (en este caso por lo menos el 30%), como acontecía hasta la reforma electoral de 2007, aunque se deberá asumir que sobrevendrá un ajuste hacia el 40% en el futuro, siguiendo el criterio federal abierto en el plano de las candidaturas. Dos de ellos incumplen con dicha disposición (Chihuahua y Veracruz, entidades gobernadas por el PRI), mientras que las otras tres sí lo hacen, mismas que están bajo mandatos del PRD (DF y Zacatecas) y PRI (Sonora).

En contrapartida, la situación se muestra muy diferente en el caso de los Tribunales Estatales y el TEPJF. Como ya se mencionó, sólo un tribunal local es presidido por una mujer, además de que sólo 3 estados cumplen con la cuota de género al cubrir el 40% de los espacios asignados. En cambio, existen 10 entidades donde no existen magistradas propietarias (no se cuenta al estado de Aguascalientes debido a que se encuentra en receso) (Ver cuadro 3 más adelante).

En el mejor de los casos, los estados de Baja California Sur (que cuenta con mayoría de 2 mujeres de sus 3 miembros, aunque no lo preside), Zacatecas y Yucatán (que tienen 2 mujeres de un total de 5 miembros) son los únicos que cumplen con la composición genérica de 40% y se destacan por encima de la propia integración que ha mantenido el TEPJF a lo largo de su historia.

## Cuadro 2

COMPARACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LOS INSTITUTOS ELECTORALES ESTATALES  
 Y EL IFE EN MATERIA DE GÉNERO (ENERO 2009)

ESTADO	PARTIDO QUE GOBIERNA	INTEGRACIÓN DE CONSEJO (M/H)	PORCENTAJE DE GÉNERO	LEY ELECTORAL ESTABLECE CUOTA EN FORMA EXPRESA Y AÑO DE EXPEDICIÓN	CUMPLIMIENTO CUOTA DE GÉNERO 40%
Aguascalientes	PAN	(2/7)	28.57 %	No	No
Baja California	PAN	(1/7)+	14.28 %	No	No
Baja California Sur	PRD	(1/5)+	20 %	No	No
Campeche	PRI	(2/7)+	28.57 %	No	No
Chiapas	PRD	(2/5)	40 %	No	Sí



ESTADO	PARTIDO QUE GOBIERNA	INTEGRACIÓN DE CONSEJO (M/H)	PORCENTAJE DE GÉNERO	LEY ELECTORAL ESTABLECE CUOTA EN FORMA EXPRESA Y AÑO DE EXPEDICIÓN	CUMPLIMIENTO CUOTA DE GÉNERO 40%
Chihuahua	PRI	(2/7)	28.57 %	Sí Art. 56 - 4 LE Edo. Chih. 1994	No La ley dice que no debe haber más de 70% de un mismo género y que el Consejo es nulo e impugnabile si no se cumple con la disposición.
Coahuila	PRI	(0/5)	0 %	No	No
Colima	PRI	(3/7)	42.85 %	No	Sí
Distrito Federal	PRD	(3/7)+	42.85 %	Sí Art.89 CEDF 2008	Sí El Código obliga tener al menos 3 nombramientos
Durango	PRI	(2/7)	28.57 %	No	No
Estado de México	PRI	(1/7)	14.28 %	No	No
Guanajuato	PAN	(0/5)	0 %	No	No
Guerrero	PRD	(1/7)	14.28 %	No	No
Hidalgo	PRI	(1/5)	20 %	No	No
Jalisco	PAN	(0/7)	0 %	No	No
Michoacán	PRD	(3/5)+*	60 %	No	Sí
Morelos	PAN	(1/5)	20 %	No	No
Nayarit	PRI	(2/5)	40 %	No	Sí
Nuevo León	PRI	(2/5)	40 %	No	Sí
Oaxaca	PRI	(1/7)	14.28 %	No	No
Puebla	PRI	(2/9)	22.22 %	No	No
Querétaro	PAN	(2/7)+	28.57 %	No	No
Quintana Roo	PRI	(2/7)	28.57 %	No	No
San Luis Potosí	PAN	(3/9)	33.33 %	No	No
Sinaloa	PRI	(3/7)+	42.85 %	No	Sí

EQUIDAD DE GÉNERO  
Y DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO

ESTADO	PARTIDO QUE GOBIERNA	INTEGRACIÓN DE CONSEJO (M/H)	PORCENTAJE DE GÉNERO	LEY ELECTORAL ESTABLECE CUOTA EN FORMA EXPRESA Y AÑO DE EXPEDICIÓN	CUMPLIMIENTO CUOTA DE GÉNERO 40%
Sonora	PRI	(2/5)	40 %	Sí Art.86 CE Edo. Sonora 2008	Sí Señala que habrá paridad y alternancia de género en su composición mayoritaria
Tabasco	PRI	(0/7)	0 %	No	No
Tamaulipas	PRI	(3/7)	42.85 %	No	Sí
Tlaxcala	PAN	(1/7)+,	14.28 %	No	No
Veracruz	PRI	(1/5)+	20 %	Si Art.118-V CE Edo. Ver. 2007	No La ley dice que debe no haber más de 70% de un solo género
Yucatán	PRI	(1/5)	20 %	No	No
Zacatecas	PRD	(3/7)+	42.85 %	Sí Art. 243-2 LE Edo. Zac. 2003	Sí El Código obliga tener al menos 3 nombramientos
ACUMULADO ESTADOS	----	53/ 204	25.98 %	---	No
IFE		(1/9)	11.11 %	No Procurar la equidad de género	No

Fuente: elaboración propia con base en la consulta de las páginas *web* de los institutos electorales estatales.

Notas: \* Una mujer ejerce la presidencia del Consejo. + El Consejo cuenta con mayoría de mujeres.

### Cuadro 3

COMPARACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES ESTATALES  
Y EL TEPJF EN MATERIA DE GÉNERO (ENERO 2009)

ESTADO	PARTIDO QUE GOBIERNA	INTEGRACIÓN DE CONSEJO (M/H)	PORCENTAJE DE GÉNERO	LEY ELECTORAL ESTABLECE CUOTA EN FORMA EXPRESA	CUMPLIMIENTO CUOTA DE GÉNERO 40%
Aguascalientes Sólo activo en periodo electoral					
Baja California	PAN	(1/3)+	33 %	No	No
Baja California Sur	PRD	(2/3)	66%	No	Sí
Campeche	PRI	(0/3)	0%	No	No
Chiapas	PRI	Se divide en dos salas que son presididas por el magistrado presidente A (0/3)° B (1/3)	16.5% Considerando a las dos salas	No	No
Chihuahua	PRI	(1/3)	33 %	No	No
Coahuila	PRI	(1/3)	33%	No	No
Colima	PRI	(0/3)	0%	No	No
Distrito Federal	PRD	(0/5)	0 %	No	No
Durango	PRI	(1/3)	33 %	No	No
Estado de México	PRI	(1/5)	20 %	No	No
Guanajuato	PAN	(1/5)	20 %	No	No
Guerrero	PRD	(1/5)	20 %	No	No
Hidalgo	PRI	(1/4)	25 %	No	No
Jalisco	PAN	(1/5)	20 %	No	No
Michoacán	PRD	(1/5)	20 %	No	No
Morelos	PAN	(0/3)	0 %	No	No
Nayarit	PRI	(0/5)	0 %	No	No
Nuevo León	PRI	(1/5)	20 %	No	No

ESTADO	PARTIDO QUE GOBIERNA	INTEGRACIÓN DE CONSEJO (M/H)	PORCENTAJE DE GÉNERO	LEY ELECTORAL ESTABLECE CUOTA EN FORMA EXPRESA	CUMPLIMIENTO CUOTA DE GÉNERO 40%
Oaxaca	PRI	(1/3)	33%	No	No
Puebla	PRI	(0/3)	0 %	No	No
Querétaro	PAN	(1/3)	33 %	No	No
Quintana Roo	PRI	(0/3)	0 %	No	No
San Luis Potosí	PAN	(0/3) Sala de 2ª instancia	0 %	No	No
Sinaloa	PRI	(0/5)	0 %	No	No
Sonora	PRI	(1/3)	33 %	No	No
Tabasco	PRI	(1/3)	33 %	No	No
Tamaulipas	PRI	(1/5)	20 %	No	No
Tlaxcala	PAN	(0/3)	0 %	No	No
Veracruz	PRI	(1/3)	33 %	No	No
Yucatán	PRI	(2/5)	40 %	No	Sí
Zacatecas	PRD	(2/5)	40 %	No	Sí
ACUMULADO ESTADOS	----	24 / 121 <sup>oo</sup>	19.83%		No
TEPJF	PAN	(1/6)	16.66 %	No	No

Fuente: elaboración propia con base en la consulta de las páginas *web* de los institutos electorales estatales.

Observaciones: ° Falta 1 magistrado por asignar en la Sala A. <sup>oo</sup> Cálculo sobre la base de sumar la totalidad de los consejeros electorales estatales.

### 3. DIPUTADAS Y SENADORAS FEDERALES

Ni la Constitución mexicana ni las constituciones locales disponen establecer una cuota que asegure el acceso mínimo de escaños a las mujeres para ninguna de las cámaras legislativas, sea en el plano federal o local. Tales disposiciones, como ya se examinó dentro de las características aplicables en el COFIPE, sólo establecen condiciones relacionadas con la postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos contendientes, sin que ello asegure un cumplimiento para el

ingreso de las mujeres a dichos cargos de elección popular. Recordemos que al momento de aprobarse en 1953 el sufragio femenino, la primera mujer electa como diputada federal fue Aurora Jiménez de Palacios, mientras que la entrada de las mujeres al Senado sólo ocurrió hasta 1964, cuando María Lavalle Urbina y Alicia Arellano Tapia fueron electas para participar en dicha cámara legislativa (INMUJERES, 2004).

El resultado es elocuente debido al carácter todavía limitado de las disposiciones aplicables en México, ya que la acción de las mismas sólo han obtenido impactos marginales para constatar una mayor cantidad de mujeres dentro de las cámaras. Como puede verse en los cuadros siguientes, la evolución de las mujeres dentro de la Cámara de Diputados y la de Senadores no ha sido significativa y dista en mucho de la prevaleciente en otros países de América Latina, las cuales cuentan incluso con disposiciones legales más imperativas en la asignación de cuotas y escaños expresos para mujeres.

De manera clara, existe un déficit y una contradicción respecto al cumplimiento formal de la cuota de género, en cuanto que las mujeres no accedieron al 30% de los espacios que les habían sido hasta ahora formalmente marcados por ley a los partidos en el contexto de las nominaciones a dichos puestos. La distancia actual era de 5.8 puntos en el ámbito de las diputaciones y de 12.8 puntos en el nivel de senadurías. Cabría esperar que con la reciente reforma electoral de 2007-2008 se pueda impactar en forma significativa para incrementar dichas cifras en términos reales.

#### Cuadro 4

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR SEXO, 1952-2009.

LEGISLATURA	TOTAL LEGISLADORES	VARONES	PORCENTAJE	MUJERES	PORCENTAJE
XLII (1952-1955)	162	161	99.4	1	0.6
XLIII (1955-1958)	160	156	97.5	4	2.5
XLIV (1958-1961)	162	154	95.0	8	5.0

LEGISLATURA	TOTAL LEGISLADORES	VARONES	PORCENTAJE	MUJERES	PORCENTAJE
XLV (1961-1964)	185	176	95.1	9	4.9
XLVI (1964-1967)	210	197	93.8	13	6.2
XLVII (1967-1970)	210	198	94.2	12	5.8
XLVIII (1970-1973)	197	184	93.4	13	6.6
XLIX (1973-1976)	231	212	91.1	19	8.9
L (1976-1979)	236	215	91.1	21	8.9
LI (1979-1982)	400	368	91.0	32	9.0
LII (1982-1985)	400	358	88.5	42	11.5
LIII (1985-1988)	400	358	88.5	42	11.5
LIV (1988-1991)	500	441	88.2	59	11.8
LV (1991-1994)	499	455	91.2	44	8.8
LVI (1994-1997)	496	426	85.8	70	14.1
LVII (1997-2000)	500	413	82.6	87	17.4
LVIII (2000-2003)	500	420	84.0	80	16.0
LIX (2003-2006)	499	386	76.0	120	24.0
LX (2006-2009)	500	383	76.6	117	23.4

Fuente: INMUJERES (2008), p.462.

## Cuadro 5

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES POR SEXO, 1952-2012.

LEGISLATURA	TOTAL LEGISLADORES	VARONES	PORCENTAJE	MUJERES	PORCENTAJE
XLII -XLIII (1952-1958)	58	58	100	0	0
XLIV-XLV (1958-1964)	58	58	100	0	0
XLVI-XLVII (1964-1970)	58	56	96.6	2	3.4

LEGISLATURA	TOTAL LEGISLADORES	VARONES	PORCENTAJE	MUJERES	PORCENTAJE
XLVIII- XLIX (1970-1976)	60	58	96.7	2	3.3
L-LI (1976-1982)	64	59	92.2	5	7.8
LII-LIII (1982-1988)	64	58	90.6	6	9.4
LIV (1988-1991)	64	54	84.4	10	15.6
LV (1991-1994)	64	60	93.7	4	6.3
LVI (1994-1997)	128	112	87.5	16	12.5
LVII (1997-2000)	128	109	85.2	19	14.8
LVIII-LIX (2000-2006)	128	108	84.4	20	15.6
LX -LXI (2006-2012)	128	106	82.8	22	17.2

Fuente: INMUJERES (2008), p.461. Conviene recordar que durante el lapso de 1988 a 2000 estuvo presente un modelo de renovación escalonada de senadores, regresándose al esquema de cambio integral de la cámara a partir del año 2000.

#### 4. LAS MUJERES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Una tercera dimensión analítica que complementa al marco legal e institucional se remite al estudio de la situación prevaleciente dentro de partidos políticos nacionales. Hasta el momento actual, los partidos políticos no se encuentran obligados a ofrecer oportunidades directas a las mujeres salvo los marcados por la ley electoral en el contexto de la asignación de candidaturas a puestos legislativos. No poseen obligación alguna en lo relativo a promover la participación específica de mujeres en otro tipo de puestos, y apenas de manera reciente, algunas agrupaciones han impulsado la perspectiva de género en lo relativo a la integración de sus instancias de liderazgo interno.

Ninguno de los partidos políticos principales como lo son el PAN, el PRI y el PRD, ha postulado a una mujer para presentarse como candidata a la presidencia de la República. Resulta significativo que sólo algunos partidos minoritarios se hayan planteado dicha opción, como aconteció con las candidaturas de

Rosario Ibarra de Piedra en 1988, postulada por el Partido Revolucionario de los Trabajadores; de Cecilia Soto, postulada por el Partido del Trabajo, y Marcela Lombardo, del Partido Popular Socialista en 1994, así como de Patricia Mercado, quien fuera candidata del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina en el año 2006, si bien todas ellas tuvieron resultados en donde ninguna pudo impactar de manera significativa como contendiente a dicho puesto, aunque en algunos casos, su presencia permitió avanzar y garantizar el registro de dichas agrupaciones políticas.

La situación se repite en el contexto de la elección de mujeres a cargos de gobernadora en las entidades federativas. Hasta ahora, sólo han podido triunfar en comicios directos: Griselda Álvarez Ponce de León, postulada por el PRI en Colima en 1979, al igual que Beatriz Paredes Rangel en Tlaxcala (electa en 1987). Amalia García Medina fue candidata del PRD en Zacatecas y triunfó en el 2004, y más recientemente se tiene el caso de Ivonne Ortega Pacheco quien ganó en Yucatán como candidata del PRI, electa en el año 2007. Adicionalmente se pueden señalar los interinatos de Dulce María Sauri Riancho (PRI) en Yucatán (interina) entre 1991 y 1993, así como el de Rosario Robles Berlanga. (PRD) en la jefatura de gobierno del DF entre 1999 y 2000.

Las estadísticas existentes para la designación de candidaturas exitosas en los ámbitos de los gobiernos municipales muestran igualmente un índice alarmante de rezago, como se puede ver a continuación, en donde las mujeres no ocupan porcentajes ni siquiera cercanos al 10% en la mayoría de las dimensiones consideradas, lo cual implica un serio punto de crítica al acercamiento de las opciones democráticas que deberían ser ofrecidas por los partidos políticos hacia las mujeres. Por desgracia, no incluimos aquí datos en torno a la situación de las legislaturas locales, debido a que no se disponen de fuentes y series de tiempo suficientes para fijar una tendencia al respecto, aunque no sería sorprendente corroborar una situación similar de rezago y marginación.



## Cuadro 6

### PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, 2004-2008.

AÑO	PRESIDENCIAS	TOTAL NACIONAL	SINDICATURAS	TOTAL NACIONAL	REGIDURÍAS	TOTAL NACIONAL
2004	87	2,451	217	2,345	4,064	16,263
2005	87	2,454	221	2,345	4,515	17,125
2006	96	2,454	298	2,345	4,508	17,125
2007	107	2,454	341	2,345	4,552	17,125
2008	91	2,454	363	2,345	4,377	17,125

Fuente: adaptado de Torres Pastrana (2008), p.34.

Por otra parte, los partidos políticos nacionales tampoco han sido receptivos a propiciar un clima amplio que garantice la participación de las mujeres en calidad de dirigentes dentro de dichas agrupaciones. Hasta la fecha, sólo el PRI ha tenido tres líderes nacionales, mientras que el PRD ha tenido 2 y sólo un partido minoritario (PSD) ha nombrado a una mujer como su líder nacional.

## Cuadro 7

### MUJERES DIRIGENTES DE PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

#### **PRI**

Beatriz Paredes Rangel (2007-2011)  
 Dulce María Sauri Riancho (1999-2002)  
 María de los Ángeles Moreno (1994)

#### **PRD**

Rosario Robles Berlanga (2002-2003)  
 Amalia García Medina (1999-2002)

#### **PSD**

Patricia Mercado (2005)

Ninguno de los demás partidos políticos nacionales actuales:  
 PAN, PVEM, PT, Nueva Alianza o Convergencia, ha designado  
 a una mujer como su dirigente nacional.

Dentro de sus estatutos, algunos de los partidos políticos nacionales han tratado de colocar algunas disposiciones que se ajusten a los principios marcados por la ley electoral. Por ejemplo, el PRI establece que la composición de su dirigencia (presidente y secretario general) debe integrarse en forma paritaria entre géneros, así como ha establecido una asignación igualmente paritaria en lo relativo a la designación de sus candidatos a puestos de elección popular. El PRD sólo señala tomar un criterio de paridad al 50% en la parte relativa a las candidaturas plurinominales, pero no dice nada respecto a las candidaturas de mayoría relativa. En su proceso más reciente de elección de dirigencia nacional, se procuró integrar sus fórmulas bajo un criterio de paridad genérica para definir sus fórmulas para presidente y secretario general. Partidos como Convergencia y el Socialdemócrata han hecho los ajustes formales para indicar que se deberá cubrir el 40% de las candidaturas para mujeres, mientras que Nueva Alianza y el PAN sólo señalan que se deberá cumplir con lo dispuesto en la ley electoral. Por su parte, el PVEM y el PT no han actualizado sus estatutos y todavía consignan el porcentaje anterior de 30% en la distribución de candidaturas para mujeres.

## CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Partiendo de las consideraciones respecto a revisar qué tanto se ha cumplido con la pretensión de promover la equidad de género dentro de los organismos electorales, se analizaron aquí dos rubros concretos. En el primero se hizo una exposición general de las condiciones que prevalecen para el desarrollo histórico de la representación política de las mujeres en México, y cómo esto ha sido la expresión de procesos de lucha histórica que han tenido que manifestarse en la creación de instancias y leyes que vayan acorde con la democratización general del sistema político y la emancipación propia de las mujeres.

Siguiendo este argumento, se podrán ubicar las expresiones concretas de cómo la ruta de la democratización mexicana no ha ido con la misma velocidad e intensidad de los cambios y exigencias planteadas desde la perspectiva y participación femenina, especialmente en lo correspondiente a su presencia dentro de los organismos electorales.

Posteriormente, se pretendió tratar el marco normativo general que opera para permitir el acceso de mujeres a puestos de responsabilidad federal y local, ubicando así la similitud y diferencias que las entidades poseen respecto a la situación nacional. A partir de dicha revisión, bien valdría señalar algunas precisiones a manera de recomendaciones:

- EN MATERIA DE FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DESDE LA CONSTITUCIÓN.

Un primer punto de discusión se asocia con la ausencia expresa de disposiciones constitucionales que orienten a la asignación de criterios genéricos en la integración de los poderes o en la administración pública. Desde luego, ello implicaría valorar reformas que favorezcan de manera expresa niveles mínimos de participación de las mujeres dentro de las legislaturas federales, los diversos organismos públicos, las asociaciones de interés público y las judicaturas. La constitucionalización de las acciones afirmativas sería un paso relevante como un espacio de garantías general para las mujeres. En dicha tarea debe consagrarse también como un principio constitucional el que los poderes e instituciones del Estado mexicano tengan el compromiso de fomentar por medio de leyes y programas las acciones necesarias para determinar una planeación democrática que cuide en todo momento la equidad y la corresponsabilidad entre géneros en todos los ámbitos de la vida nacional.

Una línea de investigación futura se debe remitir a revisar la actuación de las mujeres desde los espacios de responsabilidad que desempeñan, y cómo éstos han podido o no evolucionar al paso del tiempo. Resulta claro que hay niveles y puestos de elección popular tales como la presidencia de la República, las gubernaturas o las presidencias municipales, que difícilmente pueden garantizar que dichos cargos sean ejercidos por mujeres. Sin embargo, ello no debe ser un argumento restrictivo para explorar medidas en estos rubros.

- EN MATERIA DE MEJORAR EL SISTEMA DE CUOTAS EN MÉXICO

Uno de los temas centrales en la agenda pendiente es que el Poder Legislativo Federal decida emprender reformas expresas que permitan considerar la inclusión específica de la cuota de género como un elemento obligatorio en la

conformación de los órganos del IFE y el TEPJF. Esta situación no puede seguir ausente a la luz de lo que ya se ha logrado avanzar en el marco de las entidades federativas y en el contexto de la asignación de candidaturas a puestos de elección popular. Resulta importante considerar que los gobiernos locales deberán iniciar ajustes en sus legislaciones para elevar a 40% la presencia mínima de mujeres dentro de los órganos electorales.

En cambio, como se ha podido determinar mediante la legislación correspondiente —y con la adición de algunos ajustes— bien se podría avanzar en la conformación de cabildos con un mínimo de síndicos y regidores mujeres, a la par que los partidos políticos sigan con la regla de integrar fórmulas de candidatos cada vez más cercanas a la paridad numérica real entre hombres y mujeres dentro de los espacios de diputaciones y senadurías.

Otra posibilidad estaría vinculada con determinar, en forma expresa dentro de la normatividad, que los partidos alternen géneros dentro de las fórmulas que sean presentadas en cada proceso electoral en la designación de propietarios y suplentes, así como en la integración de los órganos electorales y los espacios de autoridades de gobierno electas. Ello haría más plausible la posibilidad de que en las instancias ejecutivas del país, la presencia de mujeres se pueda acercar a niveles cercanos a la paridad, aunque los electores mismos serían quienes seguirían decidiendo en última instancia. Sin embargo, es evidente que no es plausible admitir que de los 2 mil 439 municipios que conforman la República en el año 2008, sólo 96 estén dirigidos por mujeres.

- EN MATERIA DE POTENCIAR LA EQUIDAD Y LA PARIDAD DE GÉNERO DENTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

En lo que respecta a la participación democrática de las mujeres dentro de las decisiones partidarias, sin duda hay un claro atraso que comienza a ser atendido en lo que respecta a la nominación de candidaturas a puestos de elección popular, pero permanece como un tema central la falta de oportunidades y disposiciones relativas para que dentro de las organizaciones partidarias (sea en sus comités ejecutivos, en sus órganos consultivos y en sus órganos de dirección estatales y locales), se puedan definir y garantizar un nivel mínimo de espacios para las mujeres. Resulta claro que sin este tipo de disposiciones, que permiten

otra arista de involucramiento y experiencia política para las mujeres, difícilmente se puede pasar al peldaño de las candidaturas a puestos de elección popular.

- EN MATERIA DE REDUCIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA FALTA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS

En este punto, resulta claro que las condiciones institucionales también deben evitar el uso de la coacción, la discriminación o la coerción en tanto mecanismos que condicionen la participación política de las mujeres, particularmente en los espacios con menor desarrollo social y económico, como ocurre en las comunidades rurales, semi-urbanas e indígenas, donde la marginación es un punto desfavorable para las mujeres y en general para todo grupo vulnerable que carece de información y medios para poder ejercer sus derechos a plenitud.

Cabe indicar, a manera de una conclusión global, que los niveles de comparación acerca de los contenidos de la legislación electoral mexicana impiden hablar de una política pública de alcance integral que pueda valorar de manera positiva lo encontrado como la prueba positiva de aplicación una normatividad general para permitir mejoras en materia de género, y más específicamente, que haya permitido avanzar en el empoderamiento y el acceso a la mujeres a los cargos de responsabilidad pública en mayores condiciones de igualdad.

Siguiendo la idea de que el objetivo es construir un modelo de igualdad desde las instituciones entre mujeres y hombres, sin duda las tareas que tienen frente a sí no sólo las instancias de poder sino l@s ciudadan@s por sí mismos, hacen que la perspectiva de pasar de la ley a los resultados sea un compromiso sobre el cual se debe persistir si se pretende una mejor calidad de vida democrática en nuestro país.

#### FUENTES CONSULTADAS

##### LIBROS

Alarcón Olguín, Víctor y Erika Granados Aguilar, "Género, partidos y calidad de la democracia en México. El caso del PAN en el Senado mexicano", en Juan Russo y Jorge Alberto Sánchez Ortega (coords.), *Nueva Política y Calidad*

- Democrática en México*, México, Fundap, A.C., 2008, pp.129-142.
- Barrera Bassols, Dalia (comp.), *Mujeres, ciudadanía y poder*, México, El Colegio de México, 2000, 383 p.
- \_\_\_\_\_, *Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México*, México, GIMTRAP, A.C., 2002, 221 p.
- Badinter, Élisabeth, *Hombres ≠ Mujeres. Cómo salir del camino equivocado*, Argentina, FCE, 2003, 151 p.
- Benhabib, Seyla, *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*, Argentina, Katz Editores, 2006, 337 p.
- Bernal Díaz, Rosa Elena, "¿Qué es la igualdad para las instituciones? Para pensar la ciudadanía de cara al nuevo milenio", en Griselda Gutiérrez Castañeda (comp.), *Democracia y luchas de género*, México, UNAM/PUEG, 2002, pp.83-108.
- Dahlerup, Drude (ed.), "Introduction", en *Women, Quotas and Politics*, Reino Unido, Routledge, 2006, pp.3-31.
- De Barbieri, Teresita, *Género en el trabajo parlamentario. La legislatura mexicana a fines del siglo XX*, Argentina, CLACSO, 2003, 315 p.
- Durán y Lalaguna, Paloma, *Sobre el Género y su tratamiento en los organismos internacionales*, España, Ediciones Internacionales Universitarias, 2007, 166 p.
- Fernández Poncela, Ana M., *La política, la sociedad y las mujeres*, México, INMUJERES/UAM-Xochimilco, 2003, 115 p.
- González Marín, María Luisa y Patricia Rodríguez López (coords.), *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, México, UAM/UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2008, 228 p.
- Gutiérrez Castañeda, Griselda (coord.), *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, UNAM/PUEG, 2002, 479 p.
- International IDEA, *30 años de democracia. ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, Perú, IDEA, 2008, 58 p. (Texto bajo la coautoría de Beatriz Llanos y Kristen Sample)
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática e Instituto Nacional de las Mujeres, *Mujeres y Hombres en México 2008*, México, INMUJERES/INEGI, 2008, 626 p.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *El reto de la equidad*, México, FCE, 2006, 326 p.
- \_\_\_\_\_, *Las mujeres y el voto*. 17 de octubre, aniversario del sufragio femenino en México, 2ª. ed., México, INMUJERES, 2004, 21 p.
- Lovenduski, Joni, "Feminismo institucional: Género y Estado", en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), *Mujeres en Política*, ESPAÑA, Ariel, 1997, pp. 201-210.
- Maceira Ochoa, Luz, et al., *Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género. Una guía*, México, El Colegio de México (Serie Género, Cultura y Sociedad, núm.5), 2007, 220 p.

- Olamendi Torres, Patricia (comp.), *Las Mujeres en la Legislación Mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 2006, 2 vol., 431+541 p.
- Phillips, Anne, *Género y teoría democrática*, México, UNAM/IIS, 1996, 184 p.
- Radl Philip, Rita (ed.), *Cuestiones Actuales de Sociología de Género*, España, CIS/Universidad de Santiago de Compostela, 2001, 393 p.
- Reynoso, Diego, "El exiguo impacto de las leyes de cuotas en México", en Nélida Archenti y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Argentina, Heliasta, 2008, pp. 107-135.
- Rodríguez, Victoria E., "The emerging role of women in Mexican political life", en Victoria E. Rodríguez (ed.), *Women's Political Participation in Mexican Political Life*, Estados Unidos, Westview Press, 1998, pp.1-20.
- Santiago Juárez, Mario, *Igualdad y acciones afirmativas*, México, IJ-UNAM/CONAPRED, 2007, 411 p.
- Tarrés, María Luisa, "¿Una ecuación injusta o un mal cálculo político? La movilización de las mexicanas por la democracia a fines del siglo XX y su magra representación en el sistema político", en Mónica I. Cejas (coord.), *Identidad de género y participación política*, México, El Colegio de México, 2008, pp.93-120.
- Vélez Bautista, Graciela, *La construcción social del sujeto político femenino. Un enfoque identitario subjetivo*, México, UAEM/Miguel Ángel Porrúa, 2008, 186 p.

## REVISTAS

- Torres Pastrana, Sandra, "Los municipios, la célula para abrir brecha a las mujeres", *Equivalencia Parlamentaria*, México, H. Cámara de Diputados, Año 2, núm. 2, ago.-sept. 2008, pp.31-34.

## CONFERENCIAS

- Alarcón Olguín, Víctor y Erika Granados Aguilar, "Las consejeras electorales en México, 1990-2008. Una primera aproximación al tema", ponencia presentada en el XX Congreso Nacional de Estudios Electorales de la SOME, Morelia, Michoacán, 12-14 noviembre de 2008.

## PÁGINAS DE INTERNET

- Honorable Cámara de Diputados, (2006). LXI Legislatura. Cámara de Diputados, Sitio oficial eCongreso. [<http://www.diputados.gob.mx/>] [consultado el 2 de diciembre de 2009].
- Senado de la República LXI Legislatura. [<http://www.senado.gob.mx/>] [consultado el 2 de diciembre de 2009].

- Instituto Federal Electoral, (1996-2009). [<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/>] [consultado el 2 de diciembre de 2009].
- Instituto Nacional de las Mujeres, [<http://www.INMUJERES.gob.mx/>] [consultado el 2 de diciembre de 2009].
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. [<http://www.inafed.gob.mx/>] [consultado el 2 de diciembre de 2009].
- Instituto Federal Electoral, (1996-2009). Institutos Electorales Estatales. [<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/IEE/>] [consultado el 2 de diciembre de 2009].
- Poder Judicial de la Federación, (2008). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [<http://www.trife.gob.mx/>] [consultado el 2 de diciembre de 2009].



# III. ANÁLISIS DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES EN MÉXICO

# PRIMERA

## CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL

### LEGISLACIÓN ELECTORAL, SISTEMAS DE CUOTA Y EQUIDAD DE GÉNERO CALEIDOSCOPIO DE LA PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL

Blanca Olivia Peña Molina \*

*"Lo que cambia con las mujeres en el poder es la democracia,  
porque amplía sus bases de representación social".*

Nélida Archenti

#### RESUMEN

**C**omentario crítico al estado que guarda la equidad de género en materia de derecho electoral y sistemas de cuota de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora que integran la Primera Circunscripción Plurinominal en México.

---

\* Socióloga por la Universidad Autónoma de Baja California Sur, realizó estudios de maestría en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, y de doctorado en la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es integrante de la Junta de Gobierno del Consejo Consultivo y Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres del INMUJERES y Consejera Electoral del Consejo Local del Instituto Federal Electoral de Baja California Sur.

## INTRODUCCIÓN

Actualmente ya no resulta novedoso hablar de la subrepresentación política de la mujer en los espacios donde se deciden los asuntos públicos. Lo que sí constituye un nuevo tema de estudio y debate en México es el análisis del marco legal que regula los sistemas de cuota en los procesos electorales en estados y municipios.

Lo anterior es digno de mención, toda vez que el interés sobre el impacto del sistema de cuota en elecciones del ámbito federal no se manifiesta en grado similar respecto el efecto “bola de nieve” que el principio de discriminación positivo ha tenido en los códigos o leyes electorales estatales; los escasos estudios comparados e investigaciones que sistematicen los tipos de cuota, su impacto electoral y la paulatina construcción de agendas legislativas con *perspectiva de género*<sup>1</sup> constituyen la evidencia empírica para afirmar que se requiere un esfuerzo mayor de la academia y las instituciones públicas para actualizar información con análisis oportunos y confiables (Pacheco, 2007).

En este sentido, el entusiasmo que ha generado la aplicación de la cuota en elecciones precedentes no debería sustraerse a una reflexión más amplia y crítica, sobre todo cuando su aceptación tiene como correlato el desconocimiento de los obstáculos y reveses que se presentan en los gobiernos Estatales (Peña, 2005). Por esta razón se tiende a fortalecer la creencia de que aquello que acontece en el ámbito federal es válido para realidades regionales o locales de manera indistinta, cuando de hecho los obstáculos o las oportunidades para la incorporación de las mujeres a la política presentan características específicas en función del contexto histórico-político de cada entidad federativa.

---

<sup>1</sup> Para comprender el significado y pertinencia de esta categoría de análisis, es necesario precisar primero la diferencia conceptual del *sistema sexo-género*. Mientras que el término sexo alude a las diferencias de carácter estrictamente biológico que existen entre hombres y mujeres, por género se entiende el conjunto de características sociales, culturales, políticas, jurídicas y económicas asignadas socialmente en función del sexo de nacimiento. Género es el distinto significado social que tiene el hecho de ser mujer y hombre en una cultura determinada; por ser una construcción sociocultural, cambia a lo largo de la historia y varía de unas culturas a otras (Cfr. Glosario de Género, INMUJERES, México, 2007). La *perspectiva de género*, por tanto, es una categoría de análisis y al mismo tiempo una herramienta conceptual, que tiene como propósito reconocer que las diferencias entre mujeres y hombres se expresan a través de estereotipos y relaciones asimétricas y jerárquicas, que impactan de forma distinta y negativa a las mujeres en su vida social, tanto en el ámbito de la esfera pública como privada. En su dimensión descriptiva, da visibilidad a las desigualdades entre hombres y mujeres; en la analítica, permite señalar e interpretar las diferencias y las desigualdades que existen entre hombres y mujeres en una sociedad determinada, y en su dimensión política, es una opción que compromete con la transformación de las inequidades. Perspectiva de género es sinónimo de *enfoque de género*, *visión de género*, *mirada de género* y contiene también el análisis de género (Cfr. Cómo elaborar una estrategia de género para una oficina de país, PNUD, El Salvador, s/f).

Los estudios sobre la participación política de las mujeres en los gobiernos Estatales se enfrentan a una situación compleja. La alternancia en el poder y geografía electoral, las reformas a las leyes electorales y recomposición de los sistemas de partidos estatales, constituyen el nuevo escenario de actuación. A lo anterior se añade la dificultad que enfrenta el análisis cualitativo que integra la teoría de género;<sup>2</sup> las prácticas políticas son híbridas, heterogéneas y no siguen una dirección unívoca. De ahí que generalizar, en el caso de la participación política de las mujeres en México como un todo, a lo sumo constituye una hipótesis cuando la evidencia empírica no se somete a examen.

Con este marco general de referencia resulta justificable el análisis de la legislación electoral en materia de equidad de género<sup>3</sup> en los gobiernos Estatales, para dar cuenta de las normas que regulan la participación política de las mujeres, los sistemas de cuota adoptados, las condiciones de igualdad y equidad, en este caso, de los estados que integran la Primera Circunscripción Plurinominal (PCP) de nuestro país: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora (Anexo, Cuadro 1).

El análisis se aborda con base en un compendio integrado por las constituciones políticas, códigos o leyes electorales y, en algunos casos, otros instrumentos regulatorios —participación ciudadana o sistemas de impugnación electoral— existentes en los Estados mencionados. El comentario se desglosa por temas e incluyen cuadros para visualizar el contenido de la legislación que sirve como fundamento.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Tiene como eje central el análisis de las diferencias entre sexo y género y la concepción que en cada sociedad se otorga a las relaciones entre hombres y mujeres, así como la diversidad de formas que ha adoptado a través de la civilización humana, mostrando la identidad genérica de acuerdo con patrones y costumbres culturales en distintas sociedades.

<sup>3</sup> Los términos *igualdad* y *equidad* muchas veces se usan indistintamente, sin embargo no tienen las mismas connotaciones políticas. La *igualdad de género* implica que todos los seres humanos, hombres y mujeres, son libres para desarrollar sus capacidades personales y para tomar decisiones; que los derechos, obligaciones, responsabilidades y oportunidades son los mismos y merecen igual tratamiento. Ser igual, desde la perspectiva de género, no significa que hombres y mujeres son idénticos, pero el hecho de ser mujer no significa ser inferior y por ende recibir trato discriminatorio. La igualdad es un principio democrático constitucional que concede derechos políticos a los ciudadanos, hombres y mujeres como votar y ser votado en los procesos electorales. Por lo que atañe a la *equidad de género*, también es un principio democrático por el que se toman algunas acciones afirmativas de índole jurídica que garanticen *proporcionalidad en la representación política de hombres y mujeres* en los procesos para ocupar cargos de elección popular. Su acepción está vinculada totalmente al ámbito de la justicia: equidad es la cualidad de los fallos, juicios o repartos en que se da a cada persona según corresponda a sus méritos o deméritos. Es la cualidad por la que ninguna de las partes es favorecida de manera injusta en perjuicio de la otra. Esta cualidad explica por qué, en un momento de reconocimiento de las diferencias, la equidad se ha convertido en un objetivo a alcanzar (Peña; 2004).

<sup>4</sup> Un aspecto que no se incluye en el análisis es el impacto que tienen sobre las candidaturas femeninas, los procesos de selección de precandidatos y candidatos al interior de los partidos políticos y que a partir de la reforma al COFIPE en 2008

Comentar y describir los contenidos de las leyes electorales desde una perspectiva de género es una tarea necesaria y pertinente, no sólo porque añade elementos para diagnosticar el grado de avance de la participación política de la mujer en las entidades objeto de estudio, sino para advertir la heterogeneidad existente, identificar aquellas que han soslayado los compromisos internacionales adquiridos por México en la materia, respecto de otras que se encuentran entre las más avanzadas; lo anterior, teniendo como marco de referencia la última reforma efectuada en 2008 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

## I. Cuotas de género

La subrepresentación política de la mujer<sup>5</sup> en los congresos Estatales de sociedades con sistemas democráticos ha justificado la búsqueda de métodos más eficaces para incrementar su número; el sistema de cuota constituye uno de los mecanismos más aceptado y extendido en el ámbito internacional para revertir esta situación por demás injusta. México no ha sido la excepción.

El denominado sistema de cuota ha enfrentado serios cuestionamientos jurídico-políticos, además de que en algunos casos presenta reveses cuantitativos aún después de su aplicación. ¿Qué son las cuotas y en qué medida contribuyen a revertir la subrepresentación de la mujer en los congresos estatales?; ¿las acciones afirmativas y el principio de discriminación positiva son equivalentes?

La discriminación positiva o acción afirmativa es el término que se otorga a una acción que pretende establecer políticas dirigidas a reducir, o idealmente, eliminar las prácticas discriminatorias en contra de sectores históricamente discriminados como las mujeres o algunos grupos étnicos o raciales. Su propósito

---

actualmente se distinguen en dos fases del proceso electoral -precampañas y campañas-. Para un análisis sobre la eficacia de las cuotas de género en las elecciones legislativas de México en 2003 y 2006 por lo que atañe a la etapa de selección de precandidatos/as, consúltese Lisa Baldez, "Cuotas versus Primarias: la nominación de candidatas mujeres en México," en *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Marcela Ríos Tobar (coord), IDEA/FLACSO/, Santiago, 2008, pp. 157-177.

<sup>5</sup> La paulatina incorporación de la mujer al espacio público es un hecho sobresaliente que no puede ser ignorado, sin embargo su presencia es, las más de las veces, "destacada" justamente como "femenina", atribuyéndosele, no importa cuán extendida esté, un carácter "especial", sobre todo cuando se trata de ocupar posiciones de jerarquía o prestigio (élites políticas, empresariales, académicas); con todo, un dato insoslayable es que la mujer continúa subrepresentada en los órganos de gobierno donde el poder político se concentra y donde se deciden los asuntos públicos (Peña;2004:24).

es que reciban un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos, servicios o bienes para mejorar su calidad de vida y compensarlos por los prejuicios de los que han sido víctimas.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico el principio de discriminación positiva se traduce en acciones afirmativas que constituyen deberes de los poderes públicos;<sup>6</sup> adopta la forma de cuota o reglas de preferencia a través de las cuales se establece una reserva rígida de un mínimo garantizado de plazas, particularmente escasas y disputadas, asignando un número o porcentaje para ciertos grupos socialmente en desventaja a los que se quiere favorecer. Reúnen las siguientes condiciones: a) se adoptan para supuestos muy particulares de discriminación, la racial, étnica, sexual y las derivadas de minusvalías físicas o psíquicas; b) se producen en contextos de 'especial escasez' (listas electorales, puestos de trabajo); c) no dejan de ser discriminaciones directas (un trato diferente en razón del género) y por ello han de ser admitidas, aún en el caso de que se acepten, restrictiva y excepcionalmente, ya que lo ideal es que deberían de cumplir las exigencias del contenido esencial del derecho fundamental a no ser discriminado, superando los estrictos requisitos del principio de proporcionalidad/equidad, como límite de los límites a cualquier derecho fundamental (Rey Martínez, 2000). En opinión de Jacqueline Peschard:

Como mecanismo de discriminación positiva (acciones afirmativas), las cuotas han implicado dar un tratamiento preferencial a las mujeres. Esta medida tiene un objetivo equilibrador de las desigualdades que enfrentan las mujeres para acceder a cargos políticos, al forzar su ingreso al poder público y no dejarlo completamente a la buena fe de los partidos políticos, ni a sus procedimientos tradicionales de selección (Peschard, 2002:174).

---

<sup>6</sup> Las acciones *afirmativas* se materializan en las políticas públicas con enfoque de género que incluyen programas a cargo del poder ejecutivo de los tres niveles de gobierno; dichos programas son formulados por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y aplicados por los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres de los gobiernos estatales y municipales. En el terreno político-electoral se materializan a través de la aplicación de un sistema de cuota que obliga a un equilibrio entre los géneros en los procesos de selección de candidatos y candidatas.

Las cuotas de género pretenden ampliar las bases de la representación política; se adoptaron en México a partir de la recomendación de la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en 1995 con las siguientes características: a) se establece un sistema de cuotas legislativas y no de cuotas constitucionales, ya que están contenidas en leyes electorales y no en la Constitución (Peschard, 2002), y b) se establece un sistema de cuotas de género para candidaturas y no para asegurar un número de escaños en los parlamentos.

Resultado de sucesivas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se han incorporado paulatinamente disposiciones para aumentar las posibilidades de las mujeres a ser electas a cargos de elección popular en el ámbito federal.

En 1993 la disposición recomendaba a los partidos políticos la promoción de una mayor participación de las mujeres.<sup>7</sup> En 1996 establece un máximo del 70% para candidaturas de un mismo sexo.<sup>8</sup>

En 2002 las disposiciones se amplían a las listas de representación proporcional y las candidaturas realizadas por coaliciones,<sup>9</sup> al mismo tiempo que establece sanciones en caso de incumplimiento,<sup>10</sup> excepto cuando las candidaturas se integran vía de elección directa.<sup>11</sup>

La última reforma al COFIPE, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 2008, establece la cuota de género en la proporción 40-60%<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> 1993: "Los partidos políticos, promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular" (fracción III artículo 175 del COFIPE).

<sup>8</sup> 1996: "Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres" (adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5° del COFIPE).

<sup>9</sup> 2002: "De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género" (art. 175a). "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 lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político" (art. 175b).

<sup>10</sup> "1.- Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del IFE le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.

"2.- Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior quien no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes" (art. 175c).

<sup>11</sup> "3.- Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo" (art. 175c).

<sup>12</sup> Art. 219, párrafo 1. "De la totalidad de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos cuarenta por ciento

y dispone que si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, se le requerirá para que en un plazo de 48 horas rectifique la solicitud de registro de candidaturas, y en caso de que no lo haga será amonestado públicamente e incluso se le negará el registro si en 24 horas no presenta una nueva solicitud que sí cumpla con la norma electoral.<sup>13</sup> Estos nuevos lineamientos otorgan viabilidad al sistema electoral para transitar a la *paridad*<sup>14</sup> como una noción de justicia y principio de igualdad entre las y los ciudadanos. De ahí que el tipo de sistema electoral, la ley en la materia, la adopción de un buen mecanismo, la cultura política y el contexto histórico de cada país o gobierno Estatal, se conjugan para generar condiciones más favorables y tendencias relativamente predecibles de resultados.

Existen distintas definiciones de *sistema electoral*, empero el que destaca el efecto de la representación la define como *la manera en que los votos se traducen en escaños*; los tres principales elementos de todo sistema electoral son: a) la magnitud del distrito, que determina cuántos representantes son elegidos; b) la fórmula, que determina cómo se elige al ganador, y, c) la estructura de la papeleta para votar, que determina si el elector vota por un candidato o partido, y si efectúa una elección simple o expresa una serie de preferencias (listas abiertas o cerradas).

Si bien es cierto que las combinaciones de sistemas electorales son múltiples y responden a distintas razones, tal diferenciación no obsta para que todo sistema

---

de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la equidad”.

Párrafo 2. “Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”.

Art. 220, párrafo 1. “Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto de manera alternada.”

<sup>13</sup> Artículo 221, párrafo 1: “Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del IFE le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública”.

Párrafo 2: “Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del IFE le requerirá de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes”.

Cabe mencionar también las “Reglas en materia de paridad de género” aprobadas por el Consejo General del IFE el 10 de noviembre de 2008, las cuales establecen criterios particulares aplicables al proceso de selección de candidaturas por parte de los partidos para cumplir la cuota de género (Ver Anexo N° 1).

<sup>14</sup> La *paridad* entre hombres y mujeres constituye uno de los objetivos más importantes en materia de equidad política en razón del género en las democracias contemporáneas. Se concibe como una estrategia política para garantizar una participación equilibrada en todos los ámbitos de la sociedad, particularmente en la toma de decisiones, teniendo como marco la promoción de la igualdad de oportunidades.



electoral enfrente el problema de cómo garantizar una representación más justa en sociedades que cada día son más plurales en intereses y por lo tanto complejas (Larserud y Taphorn; 2007, Archenti y Tula; 2007, IDEA; 2008). Como se sabe, la clasificación más elemental de sistemas electorales es aquella que distingue los sistemas de mayoría, sistemas mixtos y sistemas proporcionales.

En el caso del sistema electoral mexicano vigente encontramos un sistema mixto de representación proporcional (MRP), el cual ha sido adoptado en prácticamente todos los sistemas electorales de gobiernos Estatales con matices y modalidades distintos según la magnitud de distrito y fórmula adoptados.

El Sistema de MRP es un sistema mixto en el cual las opciones expresadas por los electores se utilizan para elegir a los representantes a través de dos sistemas diferentes: un sistema de pluralidad/mayoría (el más común), normalmente en distritos unipersonales, y un sistema de RP por lista. Los escaños de RP se otorgan para compensar cualquier desproporcionalidad en los resultados obtenidos a través del sistema de pluralidad/mayoría (Larserud, 2007:6).

Respecto a los sistemas electorales, Bareiro y López afirman que:

De manera muy general, el análisis de los resultados con relación a los sistemas electorales muestra que las mujeres mejoran sus posibilidades de acceso con los sistemas proporcionales aplicados en circunscripciones plurinominales en la medida que es mayor el número de curules y escaños en juego, y disminuye sus posibilidades cuando se aplican los sistemas de Mayoría Relativa (Bareiro, 2004:63).

Por lo que atañe al marco jurídico que regula los sistemas de cuota en los procesos político-electorales de los Estados incluidos en la Primera Circunscripción Plurinominal (PCP), se advierte un *caleidoscopio* de leyes, situación que no es exclusiva del panorama que priva en el ámbito de los gobiernos estatales de México (Peña, 2005; Pacheco, 2007), sino que sigue la misma tendencia en los países latinoamericanos.

...la heterogeneidad de las leyes de cuotas —con la diversidad de sus textos y componentes—, impactan de modo diferente, según se limiten a establecer recomendaciones para los partidos, garanticen la presencia de mujeres en las listas partidarias o incluyan cláusulas que estimulen la factibilidad de que resulten electas (Archenti, 2007:186).

La diversidad en sistemas de cuota adoptados en la legislación electoral de los Estados se debe a que cada uno tiene su propia constitución política (a excepción del Distrito Federal), códigos o leyes y autoridades electorales (institutos, consejos y tribunales estatales electorales). A lo anterior se suma que cada legislatura local es de distinto tamaño, sus legisladores y legisladoras son elegidos como resultado de la combinación de distritos uninominales de mayoría relativa y distritos plurinominales de representación proporcional (Reynoso, 2004).

Actualmente veinticinco entidades federativas han incorporado algún tipo de cuota de género en sus códigos electorales (CEAMEG, 2008), sin embargo el impacto de la aplicación de la cuota no sigue una tendencia incrementalista en el número de candidatas electas (CEAMEG, 2008).

Stina Larserud y Rita Taphorn diseñaron un modelo que ofrece las combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género en el ámbito internacional (Larserud y Taphorn, 2007:34).

Un ejercicio de adaptación de dicha propuesta para visualizar el impacto que medidas legales de este tipo pueden tener según el sistema electoral y tipo de cuota adoptado en los Estados de la PCP, permite distinguir, de acuerdo a los criterios aportados por las autoras, a las entidades que se encuentran mejor posicionadas respecto de las que están en desventaja.

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
 PLURINOMINAL

## COMBINACIONES MÁS IDÓNEAS DEL SISTEMA DE MRP Y CUOTAS DE GÉNERO GOBIERNOS ESTATALES PCP

COMBINACIONES	Sistema electoral/ Tipo de cuota	Sistema mixto de Representación proporcional		Estado
NO FAVORABLES	Sin cuota	La parte del sistema de MR no provee ningún incentivo específico para elegir mujeres. Los candidatos postulados son comúnmente varones y como sólo una persona puede ser elegida del partido, éste postulará al candidato más ampliamente aceptado (quien usualmente suele ser un varón).	La parte del sistema de RP por lista brinda incentivos para nominar y elegir mujeres, pero el segundo elemento frecuentemente nos proporcionará como resultado sólo efectos medianos en la elección de mujeres.	Baja California  Jalisco  Nayarit
MEDIANAMENTE FAVORABLES	Postulación: regulación de porcentaje sin mandato de posición/orden de preferencia.	Es posible si la parte de MR las candidatas son colocadas en distritos con posibilidades de ganar, aunque suele suceder lo contrario.	Es posible para la parte del sistema que utiliza RP por lista. La efectividad se ve afectada según las listas sean abiertas o cerradas y también por la magnitud del partido.	Baja California Sur
MEDIANAMENTE FAVORABLES	Postulación: regulación de porcentaje con mandato de posición/orden de preferencia (cuotas mejor posicionadas y cuotas de alternancia).	Es posible si el porcentaje aplica a MR, con mandato y existen sanciones por incumplimiento.	Es posible para la parte del sistema que utiliza la RP por lista. No lo es para distritos de MR o unipersonales. La efectividad se ve afectada según listas abiertas o cerradas y por la magnitud del partido.	Chihuahua  Durango  Sinaloa
MÁS IDÓNEA	Paridad	Funcionará siempre y cuando por el principio de RP las listas sean cerradas y se contemple mandato de posición/orden de preferencia o alternancia.		Sonora

Fuente: adaptación del modelo propuesto por Stina Larserud y Rita Taphorn, *Diseño para lograr igualdad*, IDEA Internacional; 2007:34. Cuadro elaborado por la autora.

## 1 COMBINACIONES EN LOS ESTADOS DE LA PCP

### 1.1 Más idóneo

#### a) Sonora

En el caso de Sonora, el más idóneo, su legislación incluye la paridad y alternancia de género como obligación a los partidos para la postulación de candidatos, excepto cuando el proceso de selección interna sea por la vía de elección democrática; aplica a candidaturas por ambos principios para diputados y ayuntamientos.

Además de incluir el criterio de paridad y alternancia de género para candidaturas por el principio de representación proporcional para integrar el congreso y ayuntamientos, obliga a otros órganos electorales regirse bajo los mismos preceptos, como son el consejo, tribunal estatal y consejos municipales electorales; con la excepción de aquellas candidaturas que sean resultado de un proceso de selección por voto directo al interior de los partidos políticos.

Adicionalmente señala que los partidos deberán destinar una parte de su financiamiento público ordinario a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.<sup>15</sup> Este hecho coloca al Estado de Sonora en un primer plano al adoptar la paridad, con carácter de obligatoriedad, para garantizar equidad política sensible al género de las personas en distintos órganos electorales.

En concordancia con el objetivo y acuerdos que se desprenden de la Declaración de Beijing en 1995<sup>16</sup> y el Consenso de Quito en 2007,<sup>17</sup> relaciona-

---

<sup>15</sup> Un mandato similar con perspectiva de género destaca en la reforma electoral 2008 al COFIPE, es la disposición del artículo 78 fracción V, que obliga a los partidos políticos a destinar el 2% del financiamiento público ordinario a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

<sup>16</sup> El sistema de cuotas fue aprobado por la *Cuarta Asamblea Mundial de la Mujer*, en Beijing (1995) en la Plataforma de Acción Mundial, que en el punto que atañe a la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, fundamenta sus objetivos estratégicos y medidas, con el argumento de que uno de los propósitos es alcanzar el acceso efectivo de la mujer a los niveles de toma de decisiones políticas en un 50% para el año 2005.

<sup>17</sup> Entre los acuerdos del Consenso de Quito, resultado de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, destacan los siguientes:

“II) *Adoptar* todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas ;

VIII) *Desarrollar* políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos a incorporar agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos y la participación igualitaria, el

dos con el acceso efectivo de la mujer a los niveles de toma de decisiones políticas, el establecimiento en la legislación electoral de la paridad (50/50) para candidaturas a cargos de elección popular en Sonora, constituye un precedente importantísimo para su adopción futura en el COFIPE; se recordará que la reforma electoral mexicana realizada en el año 2008 establece que los partidos políticos presenten al menos un 60% de candidaturas de un mismo género, procurando llegar a la paridad.<sup>18</sup>

## 1.2 Medianamente Favorables

### a) Chihuahua

En Chihuahua se adopta un sistema de cuota máximo de 70% aplicable a candidaturas para diputados y ayuntamientos por ambos principios y titularidad, lo anterior fue resultado de la reforma electoral efectuada en el año de 1997. Asimismo señala que el instituto estatal electoral estará integrado bajo el mismo precepto, exceptuando de ello a los partidos políticos cuando no concurren a la convocatoria pública el número suficiente de ciudadanos para cubrir la proporcionalidad; el tribunal estatal electoral, por su parte, tiene estipulada una integración de su tercera parte para un género distinto, es decir, uno de los tres magistrados. Chihuahua es, después de Sonora, el Estado que cuenta con un sistema, legislación y cuota más completos de todos los que integran la PCP.

---

empoderamiento y el liderazgo de las mujeres con el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado;  
IX) *Buscar* el compromiso de los partidos políticos para implementar acciones positivas y estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizacionales internas de manera de alcanzar la inclusión paritaria de las mujeres, tomando en cuenta su diversidad en su interior y en los espacios de toma de decisiones;  
X) *Adoptar* medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a los puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos.”

<sup>18</sup> Otro factor digno de atención es que el sistema de cuotas del COFIPE regula las candidaturas relacionadas con los cargos para la elección de los miembros del Congreso de la Unión (Cámaras de Diputados y Senadores), pero no contempla ninguna disposición en el mismo sentido para los cargos ejecutivos de la administración pública federal, de los congresos y administración pública de los gobiernos estatales, a las que habría que añadir los organismos autónomos electorales como el Consejo General y aparato administrativo del propio Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## b) Baja California Sur

La legislación electoral estatal incluyó la cuota de género en la reforma efectuada en el año 2004. Ésta señala que para el registro de candidaturas por el principio de MR y RP en ningún caso se incluirán más de las dos terceras partes de candidatos de un mismo sexo propietario y suplente; sin embargo, no incluye la alternancia de género en la integración de las listas plurinominal. Lo anterior tiene una explicación.

La Ley Electoral del Estado de Baja California Sur contempla, primero, que los partidos o coaliciones están obligados a presentar un mínimo de ocho candidatos de MR de un total de veintiún distritos electorales uninominales, y segundo, que para la asignación de diputados por el principio de RP se realice un recuento para identificar qué candidatos no obtuvieron constancia de mayoría por la vía uninominal. De esta manera, y de acuerdo al porcentaje obtenido de votos en su distrito, a los candidatos perdedores se les asignará una curul en orden descendente a cada partido o coalición hasta agotar la fórmula correspondiente. Posteriormente se procede a la asignación de curules por lista de RP de los partidos que cubren los requisitos exigidos para este fin; lo anterior ha tenido como resultado una sobrerrepresentación del partido ganador.

Este precepto y la fórmula aprobada para designar a diputados por el principio de RP constituye un “candado indirecto” por lo que atañe a las candidaturas femeninas; no sólo oblitera su significado político —representación plural y compensación a cualesquier desproporcionalidades en resultados—, sino que se convierte en un obstáculo para la elección de un mayor número de mujeres postuladas por esta vía. Adicionalmente, y para el caso de Baja California Sur, la cuota aplica a candidaturas para registro de planillas a los ayuntamientos (Peña, 2006:75).

## c) Durango

El Código Estatal Electoral del Estado de Durango incorporó la cuota de género a partir de una reforma efectuada en el año 2000. Empero, las obligaciones de los partidos políticos solo incluían una recomendación general para que sus candidatos no excedieran el 70% de un mismo género, sin establecer sanciones o mecanismos compensatorios en las listas de RP (Varela, 2006:127).

Resultado de la reforma electoral efectuada en el año 2006, actualmente la ley asegura que en la integración de listas de candidatos a diputados de RP no podrá haber más del 70% de un mismo género; las listas deberán incluir fórmulas de candidatos, y de cada tres propietarios uno será de género diferente. Contempla sanción por incumplimiento cancelando el registro al partido o coalición que, posterior a una notificación, incumpla con lo dispuesto en el artículo correspondiente en un plazo de veinticuatro horas. Las candidaturas por voto directo en los procesos de selección de candidatos por parte de los partidos políticos constituyen la excepción a la cuota por el principio de MR.

#### d) Jalisco

En el caso de Jalisco nos encontramos, al igual que en Baja California, con ejemplos dignos de una lectura a mayor detalle que excede los objetivos del presente comentario, en virtud de tratarse de entidades donde las iniciativas de reforma para la adopción de un sistema de cuota han enfrentado serias resistencias.

Se tiene documentado que en Jalisco varias iniciativas fracasaron en la década de los noventa, y no fue sino hasta la reforma efectuada en el año 2002 que se aprobó que las listas de candidatos por el principio de RP se integren con un máximo de 70% de candidatos de un mismo sexo, garantizando la inclusión de un candidato de sexo distinto en cada tres lugares de la lista. En el caso de candidaturas a diputados y municipales de MR, si éstos son electos a través de procesos de elección interna y abierta no se exige la cuota de género.<sup>19</sup>

El Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco también consigna en su capítulo sobre derechos y obligaciones de los partidos, procurar la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular, procurar la paridad en sus órganos de dirección y candidaturas, así como destinar financiamiento

---

<sup>19</sup> Varias razones se han aludido para explicar esta resistencia por parte de las y los legisladores, entre otras, la desvinculación con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil que las impulsaron, y por la persistencia de una cultura política y posicionamiento partidista que no simpatiza con el principio de legislar a favor de los derechos políticos de las mujeres (Ochoa; 2006: 153).

anual para la capacitación, promoción y liderazgo político de las mujeres; sin embargo no se hace explícito el carácter de obligatoriedad ni sanciones por incumplimiento.

#### e) Sinaloa

La cuota de género en Sinaloa fue adoptada en el año 2006 y a la fecha no ha sufrido ninguna modificación; no contempla sanciones por incumplimiento o medida compensatoria para candidaturas por el principio de MR, ni son extensivas a cargos de elección popular para integrar los cabildos. La ley electoral prevé la aplicación de una cuota máxima de 60% para candidaturas por el principio de RP, propietario y suplente. Asimismo estipula que las listas se integren por segmentos de tres candidaturas de las cuales una será de sexo distinto. También exhorta a los partidos políticos a promover la participación de la mujer en cargos directivos y de elección popular. Quedan exceptuadas las candidaturas por el principio de MR.

### 1.3 No Favorables

#### a) Baja California

De acuerdo al modelo aplicado para este análisis, dos entidades federativas que integran la PCP poseen sistemas electorales no favorables a la equidad de género en los procesos electorales; una de ellas es Baja California. En el caso de este Estado, sólo en su texto constitucional se estipula que las mujeres tienen los mismos derechos civiles y políticos que los hombres, podrán ser electas y tendrán derecho a votar en cualquier elección, siempre que reúnan los requisitos que señale la ley respectiva.

Llama la atención el hecho de que la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, así como la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, no contemplen ningún precepto, recomendación o acción afirmativa para promover condiciones de equidad política sensible al género femenino. Lo anterior se refleja también en la trayectoria histórica con escasa presencia de legisladoras en su asamblea legislativa; en la actual asciende a 16% de mujeres,



cifra que no ha sido superada en el pasado por lo menos en las dos legislaturas precedentes.

#### b) Nayarit

Otra entidad clasificada entre las que no poseen un sistema electoral y de cuota favorable a candidaturas femeninas en condiciones de mayor equidad política es Nayarit. Su Ley Electoral sólo consigna, con carácter de recomendación, procurar y promover la igualdad de oportunidades y equidad entre los géneros para la toma de decisiones internas de los institutos políticos, destacando la equidad étnica y de género en candidaturas a cargos de elección popular.

Asimismo contempla que dentro de las atribuciones del consejo local electoral se procure que para la integración de todos los organismos electorales se recurra a los criterios de equidad de género; ninguna obligación o sanción por incumplimiento. La reforma electoral que incluyó los preceptos anteriores fue la efectuada en el año 2004.

El Congreso del Estado de Nayarit actualmente cuenta con sólo 6% de mujeres, por lo que es el más bajo del total de Estados que integran la PCP. Pese a la pluralidad partidista que actualmente posee el congreso nayarita, no ha sido posible la adopción de un sistema de cuota; el bajo porcentaje constituye la evidencia empírica para afirmar que quizás su inclusión en la legislación electoral hubiera impactado en forma más significativa la masa crítica<sup>20</sup> femenina de la actual legislatura (Pacheco, 2006:213).

---

<sup>20</sup> El concepto “masa crítica” será utilizado como una herramienta analítica para distinguir aquellas situaciones en las cuales el tamaño incrementado de la minoría en razón del género, hace posible que el grupo originariamente minoritario empiece a cambiar la estructura de poder y su propio estatus como minoría.

**AÑO, ADOPCIÓN Y MODALIDAD DE SISTEMAS DE CUOTA/PARIDAD INCLUIDOS EN  
 LOS CÓDIGOS O LEYES ELECTORALES DE LOS ESTADOS QUE INTEGRAN LA PRIMERA  
 CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL**

ENTIDAD FEDERATIVA	AÑO APROBACIÓN DE LA CUOTA	MODALIDAD
<b>Baja California</b> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California.	No aplica	No se encontraron preceptos relacionados con equidad política sensible al género.
<b>Baja California Sur</b> Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. Artículo 159.	2004 fue el año en que se adoptó la cuota y no ha sufrido modificaciones.	La cuota sólo aplica en candidaturas a diputados por ambos principios y titularidad, y en ningún caso se registrarán más de las dos terceras partes de un mismo género. Aplica también para registro de planillas para ayuntamientos.
<b>Chihuahua</b> Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Artículos 4, 16, 52 y 56.	En el año 1997 se adoptó la cuota y no ha sufrido modificaciones.	Por el principio de representación proporcional cada partido político o coalición deberá registrar una lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes, la cual no podrá contener más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género, lo que también será aplicable a los suplentes.
<b>Durango</b> Ley Electoral para el Estado de Durango. Artículo 4 y 32, XV.	En el año 2000 entró como recomendación. En el 2006 se aprobó la cuota.	La reforma electoral de 2006 estableció que en la integración de las listas de candidatos de representación proporcional, de cada tres propietarios, uno será de género diferente. Se estableció como sanción la negativa del registro de candidaturas. Se exceptúa las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección interna mediante voto directo.
<b>Jalisco</b> Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Artículo 17, inciso 2.	Cuota aprobada en el año 2002.	La ley sólo contempla que en las listas de candidatos por el principio de RP, se integren con un máximo de 70% de candidatos de un mismo sexo, garantizando la inclusión de un candidato de sexo distinto en cada tres lugares de la lista. En el caso de candidaturas a diputados y municipales de MR, si éstos son electos a través de procesos de elección interna y abierta no se exige la cuota de género.
<b>Nayarit</b> Ley Electoral del Estado de Nayarit. Artículo 37, incisos XXI y XXII.	Aprobados en la reforma del 2004.	Consigna, con carácter de recomendación, procurar y promover la igualdad de oportunidades y equidad entre los géneros para la toma de decisiones internas de los institutos políticos, destacando la equidad étnica y de género en candidaturas a cargos de elección popular.

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
 PLURINOMINAL

ENTIDAD FEDERATIVA	AÑO APROBACIÓN DE LA CUOTA	MODALIDAD
<b>Sinaloa</b> Ley Electoral del Estado de Sinaloa. Artículo 8vo.	Se adoptó en el año 2006; no ha sufrido modificación.	Aplica a candidaturas por el principio de RP, en cuyo caso no pueden registrarse en las listas más de once candidatos de un mismo sexo, en segmentos de tres candidaturas una será de sexo distinto.
<b>Sonora</b> Código Electoral para el Estado de Sonora. Artículo 174, II, aplica a incisos a) y c).	En el año 2005 se aprobó y no ha sido modificada.	Incluye la paridad y alternancia de género como obligación a los partidos para la postulación de candidatos, excepto cuando el proceso de selección interna sea por la vía de democracia directa. Aplica paridad a candidaturas para diputados por el principio de RP, incluye alternancia; aplica a los ayuntamientos.

Fuente: consulta directa de los códigos/leyes electorales de los Estados que integran la Primera Circunscripción Plurinominal, páginas virtuales de los congresos. Cuadro elaborado por la autora. NA: No aplica.

Las características más destacadas, resultado del análisis de la legislación electoral en materia de equidad de género en la PCP, son las siguientes.

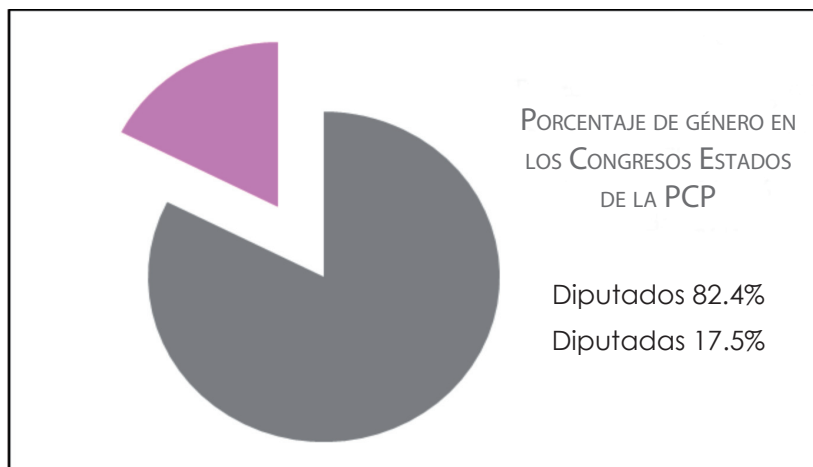
- Prevalece el Sistema Mixto de Representación Proporcional (SMRP), es decir, incluye la postulación de candidatos por los principios de MR y de RP (listas cerradas); caso particular lo constituye la asignación de diputados por el principio de RP en la legislación electoral de Baja California Sur que no se ciñe a los criterios que comúnmente prevalecen en otros códigos.
- Existen diferencias sustantivas respecto los criterios que aplica cada ley para regular el registro de candidatos por los principios de RP para diputados e integración de los ayuntamientos, y, su correlato, criterios distintos de aplicación de la cuota según titularidad de los candidatos. A lo anterior se suma el que Sonora contemple la paridad como criterio y no la cuota de género, colocándose a la vanguardia respecto incluso del propio COFIPE.
- Los porcentajes o número de candidatos exigidos en la cuota es del 70% máximo de candidaturas de un mismo género, lo que en la práctica se ha traducido como tope máximo de 30% para mujeres, es decir, 10 puntos porcentuales por debajo de la cuota que contempla el COFIPE resultado de la reforma 2008 (60/40). Las legislaciones electorales de Durango y Sinaloa por ejemplo, con-

templan aplicación de un 70% máximo de candidaturas para un mismo género por los principios de RP, pero sólo al congreso del Estado y no de sus ayuntamientos. De hecho, sólo Chihuahua y Sonora regulan, respectivamente, la aplicación de cuota o la paridad para candidaturas a los ayuntamientos.

- d. Se identifican casos que no contemplan medidas compensatorias o cuota de género como requisito para el registro de candidatos de los partidos o coaliciones. Sus textos incluyen enunciados generales para que los institutos políticos procuren o promuevan la equidad entre hombres y mujeres a cargos de elección popular, sin carácter de obligatoriedad, ni sanciones por incumplimiento; son los casos de Baja California en su Constitución y Nayarit.
- e. Del total de sistemas de cuota revisados, son los Estados de Sonora y Chihuahua los que presentan marcos regulatorios más completos y extensivos.

## 2. MASA CRÍTICA EN CONGRESOS ESTATALES

El total de hombres y mujeres que integran los congresos estatales de la PCP es de doscientos siete diputados y cuarenta y cuatro diputadas, representando un 82.4% y 17.5%, respectivamente.



Datos disponibles permiten afirmar que el impacto de los sistemas de cuota adoptados por las legislaciones electorales de las entidades comprendidas en la PCP, apenas han incrementado el número de mujeres electas, o han impactado pero en grado distinto.

# IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE LA CUOTA EN LAS DOS ÚLTIMAS LEGISLATURAS DE LOS ESTATALES QUE INTEGRAN LA PCP

ENTIDAD FEDERATIVA	AÑO APROBACIÓN CUOTA	PORCENTAJE ANTES CUOTA	PORCENTAJE DESPUÉS CUOTA	TIPO DE IMPACTO
<b>Baja California</b> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California.	No aplica	Legislatura 2004-2007 8.0 %	Legislatura 2007-2010 16.0%	Positivo
<b>Baja California Sur</b> Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. Artículo 159.	2004	Legislatura 2005-2008 38.0%	Legislatura 2008-2011 23.8%	Negativo
<b>Chihuahua</b> Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Artículos 4, 16, 52 y 56.	1997	Legislatura 2004-2007 24.2%	Legislatura 2007-2010 21.2%	Negativo
<b>Durango</b> Ley Electoral para el Estado de Durango. Artículo 4 y 32, XV.	2006	Legislatura 2004-2007 8.0%	Legislatura 2007-2010 13.3%	Positivo
<b>Jalisco</b> Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Artículo 17, inciso 2.	2002	Legislatura 2003-2006 17.5%	Legislatura 2006-2009 10.0%	Negativo
<b>Nayarit</b> Ley Electoral del Estado de Nayarit. Artículo 37, incisos XXI y XXII.	Recomendación. 2004	Legislatura 2005-2008 26.6%	Legislatura 2008-2011 6.6%	Negativo
<b>Sinaloa</b> Ley Electoral del Estado de Sinaloa. Artículo 8vo.	2006	Legislatura 2005-2008 15.5%	Legislatura 2008-2011 22.5%	Positivo

ENTIDAD FEDERATIVA	AÑO APROBACIÓN CUOTA	PORCENTAJE ANTES CUOTA	PORCENTAJE DESPUÉS CUOTA	TIPO DE IMPACTO
<b>Sonora</b> Código Electoral para el Estado de Sonora. Artículo 174, II, aplica a incisos a) y c).	2005	Legislatura 2003-2006 13.0	Legislatura 2006-2009 27.2%	Positivo

Fuente: consulta directa página virtual de los congresos estatales en marzo de 2004 y junio de 2009. Cuadro elaborado por la autora.

Con base en estas cifras se puede afirmar que persiste inequidad política digna de atención, aunque se aprecie una tendencia positiva, paradójicamente, en Baja California —cuya ley electoral no tiene cuota de género—, y en Durango, Sinaloa y Sonora que sí tienen cuota, y éste último, paridad; los reveses cuantitativos en el número de diputadas electas entre una legislatura y otra, se presentaron en los congresos estatales de Baja California Sur, Chihuahua, Jalisco y Nayarit. Lo anterior confirma la hipótesis de que la cuota de género no asegura de manera mecánica un resultado igual o superior al porcentaje de candidaturas femeninas.

Para el análisis del tamaño de la masa crítica de mujeres se incluye un modelo que contempla cinco tipos de grupos en función del porcentaje que representan al interior de los congresos.

#### MASA CRÍTICA POR RANGOS PORCENTUALES

TIPO DE GRUPO	MUY SESGADO	SESGADO	INCLINADO	MUY INCLINADO	BALANCEADO
Rango	1 a 10%	11 a 20 %	21 a 30%	31 a 40 %	41 a 50%

Modelo adaptado de Rosabeth Kanter, 1990. Cuadro elaborado por la autora.

Siguiendo la propuesta de Rosabeth Moss Kanter, no es sino hasta que los grupos en minoría alcanzan la categoría de grupo inclinado (entre el 15% y 40%) que éstos tienden a iniciar un proceso de cambio cualitativo en la cultura y prácticas parlamentarias. Si el grupo continúa siendo una minoría sesgada (por de-

bajo del 15%), éste intentará adaptarse a su entorno, conformándose con las reglas de juego predominantes, y en consecuencia no actuarán para incrementar el tamaño de su grupo; a este fenómeno se le conoce como el efecto de la “abeja reina”.

Los grupos balanceados serían aquellos constituidos por masas críticas de entre 40% y 50% de sus asambleas; es decir, se aproximan a la paridad o son paritarios. Si bien las cifras no lo dicen todo, son indicadores del posible comportamiento que un grupo en minoría puede adoptar para incidir en un cambio cualitativo en espacios donde los hombres son mayoría, como definir una agenda, formular iniciativas de ley o de reforma, impulsar políticas públicas, vincularse con grupos de mujeres de la sociedad civil y lograr pactos interpartidistas para incidir en asuntos de género.

#### TIPO DE GRUPO SEGÚN EL TAMAÑO DE MASA CRÍTICA, CONGRESOS, ESTADOS PCP

TIPO DE GRUPO	MUY SESGADO	SESGADO	INCLINADO	MUY INCLINADO	BALANCEADO
Rango	0 a 10%	11 a 20%	21 a 30%	31 a 40%	41 a 50%
Estados	Nayarit	Baja California Chihuahua Durango Jalisco	Baja California Sur Sinaloa Sonora	NA	NA

Cuadro elaborado por la autora.

Del análisis focalizado se desprende que las diputadas en los gobiernos Estatales de la PCP, se encuentran en desventaja numérica y muy por debajo del umbral de 30% exigidos en los códigos estatales que han adoptado sistema de cuota. Por tanto, es de suponerse que enfrentan mayores dificultades para impactar y avanzar en la conformación de agendas legislativas con perspectiva de género, o bien presidir comisiones con mayor poder e influencia, *verbi gratia* los congresos estatales de Nayarit y Jalisco con 6.6% y 10% respectivamente (Anexo, Cuadro 2).

## II. Participación política

La inclusión de un precepto jurídico que explícitamente garantice la igualdad de derechos civiles y políticos entre mujeres y hombres constituye uno de los mecanismos más importantes de acción afirmativa porque poseen el carácter de mandato para revertir la desigualdad de hecho, *verbi gratia* el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.<sup>21</sup> Los estados que actualmente cuentan con leyes de igualdad entre mujeres y hombres son Baja California Sur (publicada en noviembre 2008), Durango (publicada en enero 2009), Sinaloa (publicada en febrero 2009) y Sonora (septiembre 2008).<sup>22</sup>

Se ha constatado que las Constituciones Políticas de los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora que integran la Primera Circunscripción Plurinominal, consignan explícitamente la igualdad de derechos civiles y políticos entre hombres y mujeres aunque se aprecien diferencias en su denominación o léxico. Destacan por incluir además como preceptos de naturaleza político electoral los textos constitucionales de Chihuahua y Sonora respectivamente.

La Constitución Política del Estado de Chihuahua no sólo precisa “garantizar la libertad y la igualdad de la persona, y remover obstáculos que impidan su ejercicio pleno”, sino que además incluye en su texto el mandato para que los partidos políticos registren listas de candidatos propietarios y suplentes con no más del 70% del mismo género por el principio de RP, modalidad que puede ser calificada de *sui generis* para el caso de gobiernos Estatales en la Primera Circunscripción Plurinominal estudiada.

La Constitución Política del Estado de Sonora también incluye en su articulado el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en condiciones de igualdad y equidad; obliga a los partidos a promover y garantizar dicha igualdad, a través de la postulación paritaria a cargos de elección popular por ambos principios y titularidad para integrar el congreso y ayuntamientos, así como de los distintos

---

<sup>21</sup> Artículo 17, inciso III. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.

<sup>22</sup> Legislación Estatal en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Dirección General de Transversalización de la Perspectiva de Género, México, INMUJERES, actualizado 8 de junio de 2009.



órganos electorales estatales y municipales. Esta radiografía permite afirmar que pese a la ausencia de sistemas de cuota en algunos Estados, los textos constitucionales sí han hecho modificaciones al amparo de la reforma al Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## RESUMEN DE CONTENIDO DE LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES POR ESTADOS PCP

ESTADO	TEXTO CONSTITUCIONAL	PRECEPTOS
Baja California 	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California	Se consigna igualdad de derechos civiles y políticos.
Baja California Sur 	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur	Se consigna igualdad de derechos, libertades y obligaciones.
Chihuahua 	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua	<p>Consigna la promoción de condiciones para garantizar la libertad y la igualdad de la persona y remover obstáculos que impidan su ejercicio pleno.</p> <p>Para la asignación de diputados por el principio de Representación Proporcional, los partidos deben registrar una lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes que no podrán sumar entre ambos más del 70% de candidatos de un mismo género.</p>
Durango 	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango	<p>Prohíbe, entre otras, la discriminación en razón del género.</p> <p>Consigna que en la elección de autoridades y representantes para el ejercicio de su gobierno interno se garantice la participación de las mujeres en condiciones de equidad respecto los varones.</p> <p>Precisa que se propiciará la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, y a la participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p> <p>Establece explícitamente la igualdad del varón y la mujer.</p>

ESTADO	TEXTO CONSTITUCIONAL	PRECEPTOS
Jalisco 	Constitución Política del Estado de Jalisco	<p>Consigna el respeto a las garantías individuales, los derechos humanos y en forma relevante la dignidad e integridad de las mujeres.</p> <p>Asimismo contempla que en el ejercicio de su gobierno se garanticen la participación de las mujeres como autoridades y representantes en condiciones de equidad respecto a los varones. Señala que deberá propiciarse la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p>
Nayarit 	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.	<p>Se establece que el Estado garantice la igualdad ante la ley de las personas, para lo cual tribunales y jueces velarán por el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas, la dignidad e igualdad de la mujer.</p>
Sinaloa 	Constitución Política del Estado de Sinaloa	<p>Se estipula la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad entre hombres y mujeres, las cuales cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad en la oportunidad y en el trato. Se consigna el estatuto de ciudadanía y la igualdad del hombre y la mujer.</p>
Sonora 	Constitución Política del Estado de Sonora	<p>Prevé derecho a votar y ser votado en igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres.</p> <p>Los partidos políticos promoverán y garantizarán la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado y municipios, a través de la postulación a cargos de elección popular por ambos principios al congreso y ayuntamientos.</p> <p>Contempla la paridad de género para la conformación de los organismos electorales y observará la alternancia de género como principio.</p>

### III. Partidos políticos

Los partidos políticos nacionales en México, desde hace ya algunos años, se han manifestado respecto a la necesidad de potenciar la participación política de las mujeres en sus plataformas electorales. Lo anterior se ha expresado en distintos documentos y, más recientemente, como compromisos explícitos a favor de la equidad entre los géneros. Sin embargo, dichas disposiciones se

enfrentan a prácticas ancestrales de discriminación hacia las mujeres, particularmente durante los procesos de selección de candidatos en un contexto especialmente difícil para candidaturas femeninas con posibilidades de traducirse en triunfo electoral.

La última reforma al COFIPE 2008 modificó una serie de prerrogativas de los partidos políticos (artículo 48), empero, la obligación de dar cuenta del proceso de selección interna de sus candidatos continúa siendo facultad de los partidos de acuerdo a sus Estatutos. Esta medida es crucial por lo que atañe a la efectividad de la cuota, toda vez que el peso de la selección recae en los grupos que al interior de los partidos se disputan plazas y cuotas de poder.<sup>23</sup>

Si bien es cierto que según el artículo 220 del COFIPE, las listas de representación proporcional deberán integrarse por segmentos de cinco candidaturas, y en cada segmento de cada lista incluir dos candidaturas de género distinto de manera alternada, al no establecerse la prelación entre candidaturas femeninas y masculinas, colocando un número importante de candidatas propietarias en los primeros lugares de las listas, puede ocurrir un revés importante digno de un análisis comparado con los resultados de la elección federal 2009. Dada esta limitación del Código Electoral, podría ocurrir, primero, que las mujeres reduzcan sus posibilidades reales de acceder a los cargos de elección popular del Congreso de la Unión por la vía plurinominal y, segundo, que los partidos políticos cubran las cuotas femeninas con criterios discriminatorios (Reyes, 2008).<sup>24</sup>

La adopción de medidas compensatorias, como las cuotas en los estatutos de los partidos políticos, ha sido considerada como una medida necesaria pero no suficiente para garantizar equidad; los partidos generalmente encontraban, y siguen encontrando, “atajos” para dar cabal cumplimiento a este tipo de

---

<sup>23</sup> En México no existe una ley federal que regule los procesos de selección de candidatos al interior de los partidos políticos. El COFIPE, en su artículo 46, párrafo 3, inciso d) precisa que: “los procedimientos y requisitos para la selección de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular se considera como asunto interno de los partidos políticos”, de igual forma en el Artículo 211 de la citada legislación en su párrafo segundo señala que: “...cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate...”, refiriéndose a la selección de precandidatos y candidatos. Lo anterior supone que los partidos pueden elegir entre distintos métodos. Los métodos más utilizados por los partidos políticos son, por designación directa, el método de reserva y/o por la vía de selección democrática (interna cerrada o abierta) de acuerdo a sus estatutos internos.

<sup>24</sup> Resultado del Monitoreo al registro de candidaturas y cumplimiento de la cuota de género del proceso electoral federal (2009) Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de la Mujer [http://consejociudadanomujeres.blogspot.com] [consultado el 10 de diciembre de 2009].

exigencias; ejemplo de ello son la selección de candidatos de MR que sean resultado de un proceso de elección democrático, y que constituye el obstáculo más evidente y por ello el más denunciado por las mujeres,<sup>25</sup> o cubriendo la cuota para el registro para posteriormente sustituirlas con candidatos varones, situación que en el pasado reciente fue calificada como fraude a las cuotas. De lo anterior se deriva que las subsecuentes reformas al COFIPE para introducir la paridad y obligar a la aplicación de umbrales máximos y prelación de candidaturas y sancionar en caso de incumplimiento puede resultar más eficaz por la vía de RP, pese a que no garanticen resultados inmediatos (curules o escaños) para candidaturas femeninas particularmente por la vía de MR.

Resultado de la lucha que las mujeres políticas y militantes de distintos partidos, así como del respaldo e impulso del movimiento amplio de mujeres, actualmente ocho partidos políticos nacionales contemplan en su reglamentación interna preceptos para regular las candidaturas entre hombres y mujeres.

#### MODALIDAD DE SISTEMAS DE CUOTA O PARIDAD EN LOS ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDOS POLÍTICOS	MODALIDAD
Partido Acción Nacional	Recomendación paridad
Partido Revolucionario Institucional	Paridad
Partido de la Revolución Democrática	Paridad
Partido del Trabajo	Cuota 70/30
Partido Verde Ecologista de México	Cuota 70/30

<sup>25</sup> Es bien sabido que este mecanismo de selección oblitera el sentido de la equidad política en razón del género cuando las leyes electorales lo señalan como salvedad para el cumplimiento de las cuotas. Tal y como quedó redactado en el Artículo 219 del COFIPE: *“De la totalidad de candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con el menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas por Mayoría Relativa sean resultado de un proceso de elección democrático conforme a los estatutos de cada partido”*.

PARTIDOS POLÍTICOS	MODALIDAD
Partido Convergencia	Cuota 60/40
Partido Nueva Alianza	Recomendación
Partido Alternativa Socialdemócrata	Cuota 60/40

Fuente: consulta a los estatutos de los partidos políticos versión electrónica.

Los partidos políticos que han adoptado el principio de paridad para candidaturas de hombres y mujeres son el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y recientemente el Partido de la Revolución Democrática (PRD); el Partido Acción Nacional (PAN) sólo recomienda en sus estatutos aplicar el criterio paritario pero no constituye ninguna obligación. En el caso del Partido Nueva Alianza (PANAL) tampoco encontramos ningún precepto adicional, salvo la exigencia de cumplir con las normas legales relativas a la participación política y la equidad de género contenidas en el COFIPE.

Los partidos que han optado por un sistema de cuota para las candidaturas en razón del género son el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista (PVEM); el Partido Convergencia (PC) adoptó el criterio vigente en el COFIPE a partir de la reforma 2007, que en ningún caso será inferior a 40% para candidaturas y cargos dentro de su instituto político (Anexo, Cuadro 3).

La legislación en materia electoral y obligaciones explícitas para los partidos políticos en los Estados objeto de este análisis revela heterogeneidad de preceptos, situación que confirma la hipótesis según la cual el tipo de sistema electoral y la reglamentación existente en materia de cuotas determina en alto grado el carácter de obligatoriedad que tienen los partidos políticos para asegurar que un número mayor de mujeres accedan a candidaturas en condiciones de mayor equidad.

- En Baja California, por ejemplo, no se encuentra ninguna disposición que obligue a los partidos a respetar un umbral mínimo de candidaturas, pues no han adoptado ninguna medida compensatoria.
- En la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en su artículo 46, se especifican las obligaciones de los partidos políticos, entre las que se encuentran el registro de candidaturas por el principio de RP con

un umbral máximo de dos terceras partes de candidatos propietarios y suplentes, lo que en la práctica se ha traducido en un umbral máximo de 30 % para mujeres.

- c. Asimismo, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en su artículo 16, exige a los partidos o coaliciones registrar listas de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes, las cuales no podrán contener más del 70 % de candidatos de un mismo género; en su artículo 36 señala como una obligación de los partidos políticos nacionales y estatales promover, conforme a su normatividad interna, la participación de las mujeres en la vida política del Estado a través de su postulación a cargos de elección popular; criterio que, como ya se indicó, puede constituir un obstáculo infranqueable para las candidaturas femeninas.
- d. El Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en su artículo 5 señala como obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular; procurar la paridad en su artículo 68, y destinar el 2% de su financiamiento público para la capacitación, promoción y desarrollo de liderazgo político de las mujeres en el artículo 90.
- e. La Ley Electoral de Nayarit, en su artículo 37, dice que los partidos políticos están obligados a procurar igualdad de oportunidades y equidad entre géneros para la toma de decisiones internas.
- f. En el caso de Sinaloa, artículo 21, su Ley Electoral los obliga a promover la participación de la mujer en cargos directivos partidarios y de elección popular, para lo cual en el registro de candidatos por el principio de RP, propietarios y suplentes, no podrán postular más del 70% del mismo género. El artículo 24 contempla, para los partidos políticos estatales, medidas para fomentar la participación de la mujer sinaloense en actividades políticas.
- g. Para Sonora están previstos en su Constitución Política y Código Electoral varios preceptos que, como ya se ha indicado, incluyen la paridad en candidaturas. Respecto a obligaciones para los partidos políticos y coaliciones, se señala la sujeción al mandato constitucional descrito en otro apartado.

## IV. Mujeres indígenas y participación política

El ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres mexicanas, particularmente indígenas, históricamente han sido vulnerados en nuestro país. Usos y costumbres de los pueblos indios impiden que éstos se materialicen pese la existencia de preceptos jurídicos internacionales, marco regulatorio nacional e incluso estatal en materia de derechos humanos, derechos constitucionales, derechos políticos y electorales.

Por esta razón se están exigiendo medidas adicionales y acciones más enérgicas por parte de las instituciones públicas, los partidos políticos y organismos electorales, para revertir la discriminación y exclusión de las mujeres indígenas de la vida política de sus comunidades, particularmente de los espacios donde se deciden los asuntos públicos en los gobiernos locales. Si a las mujeres mexicanas se les discrimina sistemáticamente del ejercicio del poder político, a las mujeres indígenas se les discrimina por partida doble, como mujeres y como indígenas; usos y costumbres atentan contra los derechos humanos de las mujeres, y por ello es necesario erradicarlos.

Los estados cuyos textos constitucionales reconocen explícitamente los derechos de las mujeres indígenas son Durango, Jalisco y Nayarit. En el caso de Durango, su Constitución Política señala que en la elección de autoridades y representantes de su gobierno interno se garantizará la participación de mujeres en condiciones de equidad, propiciando la incorporación de mujeres indígenas; en el mismo sentido se encuentra el texto constitucional de Jalisco y Nayarit. Empero, en los señalamientos aludidos no se contemplan medidas, acciones o sanciones para dar cabal cumplimiento a estos preceptos.

### DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS

ESTADO	TEXTO CONSTITUCIONAL
Durango	Precisa que se propiciará la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo y a la participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria. Establece explícitamente la igualdad del varón y la mujer.

ESTADO	TEXTO CONSTITUCIONAL
Jalisco	Señala que deberá propiciarse la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.
Nayarit	Se establece que el Estado garantice la igualdad ante la ley de las personas, para lo cual tribunales y jueces velarán por el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas, la dignidad e igualdad de la mujer.

La ausencia de mecanismos de justicia electoral que permitan materializar este tipo de principios jurídicos en comunidades donde prevalecen usos y costumbres, o donde su presencia es digna de un trato diferenciado como grupo vulnerable, deja indefensas a las mujeres indígenas, no sólo del ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sino de sus derechos como seres humanos. Este fenómeno está siendo discutido ampliamente en distintos foros de América Latina, particularmente en Bolivia,<sup>26</sup> primer país en promover una iniciativa de ley para legislar sobre el acoso y la violencia política contra las mujeres. Para el año 2008 y del total de mujeres que ocupaban el cargo de diputadas en los congresos estatales del país, sólo cuatro eran mujeres indígenas, dos en Oaxaca, una en Puebla, y una más en Veracruz (PNUD; 2008: 96), pero ninguna en los Estados estudiados que integran la PCP.

## REFLEXIÓN FINAL

A pesar del breve camino andado en los gobiernos Estatales para evaluar la efectividad de los sistemas de cuota a partir de sus leyes electorales, es posible apreciar los siguientes rasgos y tendencias:

1. Si bien con resultados promedio muy por debajo del 30 % exigido por la cuota, el incremento de mujeres en los congresos Estatales de las

<sup>26</sup> La iniciativa de Ley Contra El Acoso y Violencia Política en Razón de Género fue presentada en la Legislatura 2005-2006. De su contenido destacan: Artículo 4 Acoso Político: Conjunto de actos cometidos por una persona en contra de una mujer o su familia, para impedir o inducir a una acción u omisión en el cumplimiento de sus funciones, derechos o deberes, mediante actos de presión a través de persecución, hostigamiento o amenazas efectuadas por cualquier medio. Artículo 5 Violencia Política. Acciones y/o conducta agresiva cometida por una persona o terceros que causen daño físico, psicológico, o sexual en contra de una mujer o su familia, en ejercicio de la representación política, para impedir restringir el ejercicio de su cargo o inducir a tomar decisiones en contra de su voluntad, de sus principios y de la ley.



- entidades estudiadas constituye un dato para argumentar a favor de su efectividad, aunque ésta sea relativa.
2. El efecto “bola de nieve” resultado de las sucesivas reformas al COFIPE ha inducido a los gobiernos Estatales a reformar sus normas electorales para favorecer la equidad política sensible al género de los representantes, aunque hay excepciones dignas de una reflexión menos entusiasta.
  3. Si bien es cierto que este calidoscopio de marcos legales que regulan los criterios de postulación de candidatas y candidatos por parte de los partidos políticos no explica por sí mismo el impacto que tiene en el número de mujeres que integran las legislaturas Estatales, existe evidencia suficiente para afirmar que la ausencia de instrumentos compensatorios como la cuota, tienden a reforzar la cultura institucional para que la masa crítica de mujeres en los congresos permanezca por debajo de un porcentaje más justo y equilibrado.
  4. En concordancia con lo anterior, la aplicación del principio de discriminación positivo puede producir un incremento en el número de mujeres representantes bajo determinadas condiciones, sobre todo cuando al diseño electoral se añaden criterios que garanticen que las mujeres sean postuladas en distritos o lugares de lista con posibilidades de ganar; así como también, cuando los partidos poseen una cultura política que simpatiza con dicho principio y cuenta con una estructura burocrática organizacional que se traduce en reglas para el partido.

A manera de conclusión se puede afirmar que, pese los cambios en las leyes electorales y adopción de un sistema de cuota en los gobiernos Estatales, son los partidos políticos y el electorado los que determinan la posibilidad real de que las mujeres accedan a un cargo de representación política, más aún, sólo aquellos que presentan mayor competitividad electoral:<sup>27</sup> a mayor número de

---

<sup>27</sup> La *competencia* y la *competitividad* son dos conceptos clave en los estudios sobre procesos electorales en regímenes democráticos. La *competencia* se refiere al conjunto de condiciones estructurales bajo las cuales los partidos pueden entrar en competencia asumiendo que existe la posibilidad de alternancia en el poder y un conjunto de reglas escritas (leyes, reglamentos, etc.) e instituciones que garanticen equidad, transparencia e imparcialidad en los resultados. La *competitividad*

votos ganados y mayor número de mujeres postuladas como candidatas, mayores posibilidades de que éstas sean electas.

La ecuación parece muy simple, su aplicación no lo es. En este contexto, cambios en las reglas electorales y la adopción de un sistema de cuota pueden transformar la estructura de oportunidades para las mujeres, particularmente en la selección de candidatas. Bajo otras condiciones, estas estrategias pueden, a lo sumo, traducirse en mero símbolo, alteración de la retórica más que en una realidad.

#### FUENTES CONSULTADAS

##### LIBROS

Baldez, Lisa, "Cuotas versus Primarias: la nominación de candidatas mujeres en México", en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Chile, FLACSO/IDEA Internacional/Catalonia, 2008, 250 p.

Bareiro, Line, et al., *Sistemas Electorales y representación femenina en América Latina*, Chile, ONU/CEPAL, (Serie Mujer y Desarrollo, No. 54), 2004, 100 p.

Medina Espino, Adriana, et al., *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura/Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres, 2008, 131 p.

Dahlerup, Drude, "El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer", en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Suecia, Internacional IDEA, (Serie Manuales), 2002, pp. 159-172.

IDEA Internacional, *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*, Suecia, International Institute for Democracy and Electoral Assistance/Transparencia, 2004, 144 p.

Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de Género*, México, INMUJERES, 2007, 192 p.

\_\_\_\_\_, *Legislación Estatal en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Actualizado 8 de junio de 2009*, Documento elaborado por la Dirección General de Transversalización de la Perspectiva de Género, mimeo, México, s.p.i.

---

se refiere al "estado real del juego en un momento determinado" y puede medirse de dos formas: a) Margen de victoria (MV), que son los puntos porcentuales de distancia que separan al primer partido ganador del segundo (margen de victoria); y, b) Potencia opositora (OP), que se calcula a su vez para determinar si el partido ganador lo es por mayoría absoluta o bien por mayoría relativa (Valdés; 1999).

Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ordenamientos Electorales*, México IFE, t. II, 2008.

\_\_\_\_\_, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ordenamientos Electorales*, México, IFE, t. I, 2008.

Larserud, Stina y Rita Taphorn, *Diseño para lograr igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*, Suecia, Internacional IDEA, 2007, 30 p.

Lagunas, Raquel y Neus Bernabeu, *Cómo elaborar una Estrategia de Género para una Oficina de País*, El Salvador, PNUD, 2006.

Llanos, Beatriz y Kristen Simple, *Del dicho al hecho. Manual de Buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, Perú, Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, 64 p.

Matland, Richard. E., "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems" en Azza Karam, *Women in Parliament: Beyond the Numbers*, Suecia, International IDEA, 1998.

Moss Kanter, Rosabeth, "Cambio en las restricciones organizacionales hacia la promoción de oportunidades y trato equitativo a la mujer en los sistemas de servicio público", en Irma Cué Sarquis, *Formulación de políticas para incrementar la participación de la mujer en la administración pública*, México, M. A. Porrúa, 1990, 153 p.

Norris, Pippa, "Breaking the barriers: positive discrimination policies for women" in Has liberalism failed women?", en J. Klausen y C.S. Maier (eds.), *Parity, quotas and political representation*, Nueva York, Saint Martin Press, 2000, PP. 89-110.

Ochoa, Candelaria, "Los candados de la Ley de Cuotas para la representación femenina en el Congreso de Jalisco" en Celia Cervantes, et al., *La cuota de género en México y su impacto en los Congresos Estatales*, México, Universidad Autónoma de Nayarit, 2006.

Pacheco Ladrón de Guevara, Lourdes (coord.), *Cuando la democracia nos alcance. Sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit*, México, Universidad Autónoma de Nayarit/Juan Pablos Editores, 2007.

\_\_\_\_\_, "Legislación sin cuota: la legislación electoral del estado de Nayarit" en Celia Cervantes, et al. *La cuota de género en México y su impacto en los Congresos Estatales*, México, Universidad Autónoma de Nayarit, 2006.

Peschard Jacqueline, "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama General", en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Suecia, Internacional IDEA, (Serie Manuales), 2002, pp. 173-186.

Peña Molina, Blanca Olivia, *¿Igualdad o diferencia? Derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, México, Plaza y Valdés, 2003, 280 p.

\_\_\_\_\_, "Sistema de cuota y masa crítica en el Congreso del Estado de Baja California Sur", en Celia Cervantes, *et al. La cuota de género en México y su impacto en los Congresos Estatales*, México, Universidad Autónoma de Nayarit, 2006.

Valdés Zurita, Leonardo, "Régimen de partidos", en *La Ciencia Política en México*, Mauricio Merino (coord.), México, FCE, 1999.

Varela, Rosario, "La cuota de género en la representación política de las mujeres en los estados de Coahuila y Durango", en Celia Cervantes, *et al. La cuota de género en México y su impacto en los Congresos Estatales*, México, Universidad Autónoma de Nayarit, 2006.

## REVISTAS

Archenti, Nélica y María Inés Tula, "Cuotas de género y tipo de lista en América Latina", *Opinão Pública, Brasil*, 2007, vol. 13, núm. 1, junio, pp.185-218.

Dahlerup, Drude, "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava", *Debate Feminista*, México, 1993, año 4, vol. 8, septiembre.

Peschard Jacqueline, "Medio siglo de participación política de la mujer en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, México, 2003, núm. 2, julio-diciembre.

Peña Molina, Blanca Olivia, "La cuota de género en la legislación electoral mexicana: ¿igualdad de oportunidades o igualdad de resultados?", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, México, 2003, núm. 2, julio-diciembre.

\_\_\_\_\_, "Género y representación política: los límites de la diferencia", *La Ventana*, México, Universidad de Guadalajara-Centro de Estudios de Género, vol. II, núm. 19, junio.

\_\_\_\_\_, "Sistemas de cuota y masa crítica en los gobiernos Estatales de México", *Otras Miradas*, Venezuela, 2005, GIGSEX/Universidad de Los Andes, vol. 5, núm. 1, Junio, Venezuela.

Rey Martínez, Fernando, "El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo", *ABZ, Información y análisis jurídicos*, México, 2000, segunda época, año 6, julio.

## CONFERENCIAS

Reyes Tépac, Marcial, "El sistema de cuotas en México como un instrumento para incrementar la participación de la mujer en el Congreso de la Unión",

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL

ponencia presentada en el Seminario Internacional Una década de cuota femenina en América Latina. Balance y perspectiva para la participación política de la Mujer, Santo Domingo, 2008.

Reynoso, Diego y Natalia D'angelo, "Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?", ponencia presentada en el XVI Congreso Nacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Torreón, Coahuila, 17 al 19 de noviembre de 2004.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, DSC/1, 9 de agosto de 2007.

PÁGINAS DE INTERNET

Internacional IDEA and Stockholm University, (2006). Global Database of Quotas for Women. A joint project of International IDEA and Stockholm University. [<http://www.quotaproject.org/index.cfm>] [consultado el 2 de diciembre de 2009]

Poder Legislativo del Estado de Baja California XIX Legislatura, Legislación Estatal, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*. [<http://www.congresobc.gob.mx/legislacionestatal/>] [consultado el 3 de diciembre de 2009].

\_\_\_\_\_, *Ley de Participación Ciudadana*. [<http://www.congresobc.gob.mx/legislacionestatal/>] [consultado el 3 de diciembre de 2009].

\_\_\_\_\_, *Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California*. [<http://www.congresobc.gob.mx/legislacionestatal/>] [consultado el 3 de diciembre de 2009].

H. Congreso del Estado de Baja California Sur. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur*. [<http://www.cbcs.gob.mx/>] [consultado el 23 de julio de 2009].

\_\_\_\_\_, *Ley Electoral del Estado de Baja California Sur*. [<http://www.cbcs.gob.mx/>] [consultado el 23 de julio de 2009].

\_\_\_\_\_, *Ley del Sistema de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur*. [<http://www.cbcs.gob.mx/>] [consultado el 23 de julio de 2009].

H. Congreso del Estado de Chihuahua, LXII Legislatura. *Leyes. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*. [<http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/>] [consultado el 3 de diciembre de 2009].

- \_\_\_\_\_, *Ley Electoral del Estado de Chihuahua*. [<http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/>] [consultado el 3 de diciembre de 2009].
- Congreso del Estado de Durango. Legislatura LXIV. Legislación estatal vigente *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*. [[http://www.durangolegislaturalxiv.com/index.php?option=com\\_content&view=section&id=8&Itemid=58](http://www.durangolegislaturalxiv.com/index.php?option=com_content&view=section&id=8&Itemid=58)] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Código Electoral de Durango*. [[http://www.durangolegislaturalxiv.com/index.php?option=com\\_content&view=section&id=8&Itemid=58](http://www.durangolegislaturalxiv.com/index.php?option=com_content&view=section&id=8&Itemid=58)] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango*. [[http://www.durangolegislaturalxiv.com/index.php?option=com\\_content&view=section&id=8&Itemid=58](http://www.durangolegislaturalxiv.com/index.php?option=com_content&view=section&id=8&Itemid=58)] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- Congreso del Estado de Jalisco. Biblioteca virtual. *Constitución Política del Estado de Jalisco*. <http://www.congreso jal.gob.mx/BibliotecaVirtual/>. [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco*. [<http://www.congreso jal.gob.mx/BibliotecaVirtual/>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- Poder Legislativo del Estado de Nayarit 2008-2011. Decretos y leyes. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit*. [<http://www.congreso-nayarit.gob.mx/seccion/decyley.php>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Ley Electoral del Estado de Nayarit*. [<http://www.congreso-nayarit.gob.mx/seccion/decyley.php>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit*. [<http://www.congreso-nayarit.gob.mx/seccion/decyley.php>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- Congreso del Estado de Sinaloa. Códigos y Leyes del Estado de Sinaloa. *Constitución Política del Estado de Sinaloa*. [<http://www.congresosinaloa.gob.mx/>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*. [<http://www.congresosinaloa.gob.mx/>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- H. Congreso del Estado de Sonora. Leyes estatales. *Constitución Política del Estado de Sonora*. [<http://congresoson.gob.mx/leyes.php>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Código Electoral para el Estado de Sonora*. [<http://congresoson.gob.mx/leyes.php>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].

# ANEXO

## Cuadro 1

LEGISLACIÓN CONSULTADA EN MATERIA DE EQUITAD DE GÉNERO Y DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN LOS ESTADOS DE LA PCP

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN		
ESTADO	LEGISLACIÓN	Preceptos
Baja California	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California	Se consigna igualdad de derechos civiles y políticos.
	Ley de Participación Ciudadana	No se encontraron artículos relacionados con género.
Publicado en POE el 29 noviembre 2008	Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California	No se encontraron artículos relacionados con equidad política sensible al género.
Baja California Sur Aprobada el 24 mayo 2007	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur	Se consigna igualdad de derechos, libertades y obligaciones.
	Ley Electoral del Estado de Baja California Sur	Exige a los partidos políticos garantizar participación equitativa y oportunidades políticas entre hombres y mujeres.  La ley electoral contempla que para el registro de candidaturas a diputados por el principio de Mayoría Relativa en ningún caso incluirán más de las dos terceras partes de candidatos propietarios ni suplentes de un mismo sexo.
	Ley del Sistema de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur	No se encontraron artículos relacionados con género.
Publicada en el DO 10 noviembre 2008	Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres del Estado de Baja California Sur	

ESTADO	LEGISLACIÓN	Preceptos
Durango	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango	<p>Prohíbe, entre otras, la discriminación en razón del género.</p> <p>Consigna que en la elección de autoridades y representantes para el ejercicio de su gobierno interno se garantice la participación de las mujeres en condiciones de equidad respecto a los varones.</p> <p>Precisa que se propiciará la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo y a la participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p> <p>Establece explícitamente la igualdad del varón y la mujer.</p>
Aprobado el 14 de noviembre del 2008	Código Electoral de Durango	<p>Consigna que tienen derecho a votar los ciudadanos varones y mujeres inscritos en el padrón electoral.</p> <p>Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, la equidad de género en la postulación de cargos de elección popular.</p> <p>Para candidatos a diputados por el principio de representación proporcional incluidos en la lista no podrá haber más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género.</p> <p>De cada tres candidatos propietarios incluidos en la lista por este principio, uno será de género diferente.</p>
Publicación POE el 16 de noviembre de 2008	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango	Señala como uno de los principios rectores de la participación ciudadana la no discriminación en razón del género de la persona.



PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
 PLURINOMINAL

ESTADO	LEGISLACIÓN	Preceptos
Chihuahua	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua	<p>Consigna la promoción de condiciones para garantizar la libertad y la igualdad de la persona y remover obstáculos que impidan su ejercicio pleno.</p> <p>Para la asignación de diputados por el principio de Representación Proporcional, los partidos deben registrar una lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes que no podrán sumar entre ambos más del 70% de candidatos de un mismo género.</p>
	<p>Publicada en el POE el 14 de marzo de 2009</p> <p>Ley Electoral del Estado de Chihuahua</p>	<p>Consigna la promoción de condiciones para garantizar la libertad y la igualdad de la persona y remover obstáculos que impidan su ejercicio pleno.</p> <p>Para la asignación de diputados por el principio de Representación Proporcional, los partidos deben registrar una lista de seis fórmulas de candidatos, propietarios y suplentes que no podrán sumar entre ambos más del 70% de candidatos de un mismo género.</p> <p>Contempla cuota para candidaturas a diputados por ambos principios y titularidad.</p> <p>Aplica también a candidaturas a miembros de los ayuntamientos a través de planillas que no podrán contener más del 70% de un mismo género.</p> <p>Exige a los partidos garantizar mayor participación en la vida política a través de postulación de cargos de elección popular, para elecciones estatales, distritales y municipales.</p> <p>Consigna que el Instituto Electoral estará integrado con un máximo de 70% de ciudadanos de un mismo género, a excepción de los representantes de partidos políticos y cuando no concurran a la convocatoria pública el número suficiente de ciudadanos para cubrir la proporcionalidad.</p> <p>En el caso del tribunal estatal electoral, de los tres magistrados que lo integran uno deberá ser de género distinto al de los otros dos.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	Preceptos
Jalisco	Constitución Política del Estado de Jalisco	<p>Consigna el respeto a las garantías individuales, los derechos humanos y, en forma relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.</p> <p>Asimismo contempla que en el ejercicio de su gobierno se garanticen la participación de las mujeres como autoridades y representantes en condiciones de equidad respecto a los varones.</p> <p>Además señala que deberá propiciarse la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p>
Aprobación 27 julio 2008 Publicación 5 de agosto de 2008	Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	<p>Señala como derecho de los ciudadanos y obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.</p> <p>Se añade como obligación de los partidos políticos garantizar la equidad y procurar la paridad entre mujeres y hombres en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular.</p> <p>Consigna que los partidos políticos deberán destinar anualmente el 2% del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo de liderazgo político de las mujeres.</p>

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
 PLURINOMINAL

ESTADO	LEGISLACIÓN	Preceptos
Nayarit	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.	Se establece que el Estado garantice la igualdad ante la ley de las personas para lo cual tribunales y jueces velarán por el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas, la dignidad e igualdad de la mujer.
	Publicada en el POE el 17 de noviembre de 2007	<p>Los partidos políticos están obligados a procurar la igualdad de oportunidades y equidad entre los géneros para la toma de decisiones internas en los institutos políticos.</p> <p>Procurar y promover la equidad étnica y de género en las candidaturas a cargos de elección popular.</p> <p>Confiere al consejo local electoral la atribución de procurar que todos los organismos electorales recurran a criterios de equidad de género en su integración.</p>
	Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit	La Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit no contempla ninguna medida o artículo relacionado con la equidad política en razón del género.
Sinaloa	Constitución Política del Estado de Sinaloa	<p>Se estipula la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad entre hombres y mujeres, las cuales cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad en la oportunidad y en el trato.</p> <p>Se consigna el estatuto de ciudadanía y la igualdad del hombre y la mujer.</p>
	Publicado en POE el 7 agosto de 2006	<p>Para la elección de diputados de representación proporcional, no podrán registrarse listas de candidatos propietarios y suplentes con más de once candidatos de un mismo sexo, es decir, no más del 70%.</p> <p>Las listas se integrarán por segmentos de tres candidaturas y en cada segmento se incluirá una candidatura de sexo distinto.</p> <p>Los partidos políticos deberán promover la participación de la mujer en los cargos directivos y de elección popular.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	Preceptos
Sonora	Constitución Política del Estado de Sonora	<p>Prevé derecho a votar y ser votado en igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres.</p> <p>Los partidos políticos promoverán y garantizarán la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado y municipios, a través de la postulación a cargos de elección popular por ambos principios al Congreso y ayuntamientos.</p> <p>Contempla la paridad de género para la conformación de los organismos electorales y observará la alternancia de género como principio.</p>
	Código Electoral para el Estado de Sonora	<p>Incluye la paridad y alternancia de género como obligación a los partidos para la postulación de candidatos, excepto cuando el proceso de selección interna sea por la vía de democracia directa. Aplica a candidaturas por ambos principios para diputados y ayuntamientos.</p> <p>Los derechos ciudadanos como votar y ser votado, en igualdad de oportunidades y equidad de género.</p> <p>Los partidos deberán destinar anualmente cuando menos el 3% del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.</p> <p>El consejo estatal y consejos distritales, y tribunal estatal electoral, consejos municipales electorales estará integrado bajo el principio de paridad de género y alternancia.</p>
	Ley de Fomento a la Igualdad entre Hombres y Mujeres del Estado de Sonora	

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
 PLURINOMINAL

## Cuadro 2

PORCENTAJE DE DIPUTADAS POR PERIODO LEGISLATIVO, MASA CRÍTICA  
 Y SISTEMA DE CUOTA EN LOS CONGRESOS ESTATALES.

ESTADO	PERIODO LEGISLATURA	%	PERIODO LEGISLATURA	%	PERIODO LEGISLATURA	%	MASA CRÍTICA	SISTEMA CUOTA
Aguascalientes	2001-2004	11.1	2004-2007	11.1	2007-2010	19	Sesgado	Aplica cuota
Baja California	2001-2004	16	2004-2007	8	2007-2010	16.0	Sesgado	No aplica
Baja Cfa. Sur	2002-2005	28.5	2005-2008	38	2008-2011	23.8	Inclinado	Aplica cuota
Campeche	2000-2003	17.1	2006-2009	2.8	2006-2009	2.8	Muy sesgado	No aplica
Coahuila	2002-2005	20	2005-2008	8.6	2008-2011	19.3	Sesgado	Aplica cuota
Colima	2003-2006	16	2006-2009	24	2006-2009	24	Inclinado	Aplica cuota
Chiapas	2001-2004	12.5	2004-2007	15	2007-2010	17.5	Sesgado	Recomendación
Chihuahua	2001-2004	9	2004-2007	24.2	2007-2010	21.2	Inclinado	Aplica cuota
Distrito Federal	2000-2003	27.2	2006-2009	20	2006-2009	20	Sesgado	Aplica cuota
Durango	2001-2004	12	2004-2007	8	2007-2010	13.3	Sesgado	Recomendación
Guanajuato	2000-2003	16.6	2003-2006	22.2	2006-2009	17	Sesgado	Aplica cuota
Guerrero	2002-2005	17.4	2005-2008	15.2	2008-2011	18.2	Sesgado	Aplica cuota
Hidalgo	2002-2005	17.2	2005-2008	27.5	2008-2011	23.3	Inclinado	No aplica
Jalisco	2003-2006	5	2003-2006	17.5	2006-2009	10.0	Sesgado	Aplica cuota
Edo. México	2003-2006	14.6	2005-2008	12.6	2008-2011	19.4	Sesgado	Recomendación
Michoacán	2000-2003	15	2005-2008	25	2008-2011	12.5	Sesgado	Recomendación
Morelos	2003-2006	6.6	2006-2009	20	2006-2009	20	Sesgado	No aplica
Nayarit	2002-2005	16.6	2005-2008	26.6	2008-2011	6.6	Muy sesgado	No aplica
Nuevo León	2000-2003	7.1	2006-2009	19	2006-2009	19	Sesgado	No aplica
Oaxaca	2001-2004	16.6	2004-2008	19	2008-2011	21.4	Inclinado	Aplica cuota
Puebla	2001-2004	19.5	2004-2007	29.2	2007-2010	31.7	Muy inclinado	Aplica cuota
Querétaro	2002-2005	12	2006-2009	16	2006-2009	16	Sesgado	No aplica
Quintana Roo	2002-2005	32	2005-2008	24	2008-2011	25	Inclinado	Aplica cuota
San L. Potosí	2003-2006	18.5	2006-2009	25.9	2006-2009	25.9	Inclinado	Aplica cuota
Sinaloa	2002-2005	12.5	2005-2008	15	2008-2011	22.5	Inclinado	Aplica cuota
Sonora	2000-2003	12.1	2003-2006	13.0	2006-2009	27.2	Inclinado	Paridad
Tabasco	2001-2004	12.9	2004-2007	22.8	2007-2010	22.8	Inclinado	Recomendación
Tamaulipas	2001-2004	9.3	2004-2007	18.7	2007-2010	26.4	Inclinado	Recomendación
Tlaxcala	2002-2005	12.5	2005-2008	15.6	2008-2011	12.5	Sesgado	Aplica cuota
Veracruz	2000-2003	11.1	2004-2007	26	2007-2010	24.4	Inclinado	Recomendación
Yucatán	2001-2004	16	2004-2007	16	2007-2010	36	Muy inclinado	Aplica cuota
Zacatecas	2001-2004	13.3	2004-2007	26.6	2007-2010	24.2	Inclinado	Aplica cuota

Fuente: consulta directa páginas electrónicas de los congresos de los Estados en marzo de 2004 y marzo de 2009. Cuadro elaborado por la autora.

### Cuadro 3

#### CONTENIDO EN MATERIA DE CUOTA GÉNERO EN LOS ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

REGLAMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CUOTA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DE MÉXICO.	
Partido Acción Nacional	<p>Artículo 36 TER. La selección de candidatos a cargos de elección popular de carácter federal, estatal y municipal se realizará conforme a las siguientes bases generales:</p> <p>K. Se procurará la paridad de géneros en la selección de candidatos a cargos de elección popular.</p>
Partido Revolucionario Institucional	<p>Artículo 167. En los procesos electorales federales, estatales, municipales y delegacionales, que se rigen por el principio de mayoría relativa, el Partido promoverá en términos de equidad, que se postulen una proporción no mayor del 50% de candidatos propietarios de un mismo sexo. En los candidatos suplentes, el partido garantizará la paridad de género.</p> <p>Artículo 168. Las listas nacionales y regionales de candidatos a cargos de elección popular, tanto de propietarios como para suplentes, que por el principio de representación proporcional el Partido presente para su registro en las elecciones federales, en ningún caso incluirán una proporción mayor del 50% de militantes de un mismo sexo. Igual fórmula se aplicará para las listas de candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional en el caso de procesos electorales estatales.</p>
Partido de la Revolución Democrática	<p>Artículo 2°. La democracia en el Partido</p> <p>3. Las reglas democráticas de la vida interna del Partido se basan en los siguientes principios:</p> <p>Al integrar sus órganos de dirección, representación y resolución, y al postular candidaturas plurinominales, el Partido garantizará, mediante acciones afirmativas, que cada género cuente con 50% de representación. Este mismo principio se aplicará en el caso de alianzas electorales y de candidaturas externas;</p>
Partido del Trabajo	<p>Artículo 119 bis.- Las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores no deberán exceder del 70% para un mismo género.</p>
Partido Verde Ecologista de México	<p>Artículo 58.- La convocatoria deberá contener cuando menos los elementos siguientes:</p> <p>VIII.- Garantizar y aplicar la participación de género, por lo que de la totalidad de candidaturas a diputados locales, diputados federales y senadores en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos de un mismo género;</p>

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
 PLURINOMINAL

REGLAMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CUOTA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DE MÉXICO.	
Convergencia	<p>Artículo 4. Del Partido de Mujeres y Hombres:</p> <p>2. En las delegaciones a las asambleas, en los cargos de elección popular directa y en las listas de los diferentes niveles electorales, hombres y mujeres deberán tener una tendencia a ser representados en igual medida. Ninguno de los dos géneros, en lo posible, puede ser representado en una proporción inferior a 40%.</p>
Nueva Alianza	<p>Artículo 70.- Los órganos partidistas competentes deberán garantizar que en la postulación de candidatos a puestos de elección popular se cumpla estrictamente con las normas legales relativas a la participación de las mujeres y la equidad de género.</p>
Partido Alternativa Socialdemócrata	<p>Artículo 9.- En dichos procesos se procurará la paridad de género. En todo caso, deberá garantizarse en la integración de sus órganos y en la definición de sus candidaturas a cargos de elección popular para cada proceso electoral, que ningún género ocupe más del 60% de los cargos o las candidaturas propietarias federales y locales.</p>

Fuente: estatutos de los diferentes partidos políticos nacionales de México, consulta páginas electrónicas 22 de marzo de 2009.

# SEGUNDA

## CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL

### COMENTARIO INTRODUCTORIO A LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE EQUITAD DE GÉNERO. REGIONES NORTE, NORESTE Y CENTRO DE MÉXICO

Socorro Arzaluz\*

#### RESUMEN

**E**l texto resume, comenta y discute algunos de los instrumentos legislativos vigentes en materia de equidad de género en ocho estados de la República Mexicana: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, poniendo especial énfasis en las disposiciones que permiten una mayor participación de la mujer en los procesos electorales. Se parte de una discusión sobre los conceptos de género, institucionalización y participación política, para observar cómo estas entidades han avanzado en la incorporación de estos temas en sus instrumentos legales. Se presenta también una breve reseña de la historia de la participación política de las mujeres en México, así como de las principales disposiciones al respecto. De esta manera situamos a los estados motivo de este ensayo con respecto a los instrumentos federales vigentes. Para el análisis particular de

---

\* Doctora en sociología por El Colegio de México. Investigadora Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, investigadora de tiempo completo de El Colegio de la Frontera Norte, Dirección Regional Noreste.



las entidades, partimos de una breve descripción de las principales variables sociodemográficas de estos territorios con énfasis en datos que muestren la presencia de las mujeres en cargos de elección popular. El siguiente apartado propone una clasificación de los avances de los estados en esta materia con base en el análisis de los contenidos de algunas leyes. Las conclusiones reflexionan sobre el estado actual de la legislación en materia de equidad de género en esta zona del país.

## **I. Género y participación política, algunas reflexiones**

La categoría de género ha sido ampliamente discutida, se trata de un concepto que se ha venido incorporando al quehacer institucional en los últimos años como resultado de un gran número de movimientos sociales y como parte de una política internacional que dicta parámetros en ese sentido. No es la intención de este ensayo discutir los orígenes teóricos del concepto, sino plantear algunos elementos para el posterior abordaje de la parte empírica que discute la manera en que la legislación de algunos estados en México ha incorporado estas categorías en sus marcos legales. Son dos los principales ejes temáticos que se abordan en el presente texto: género y participación política. La intención final es debatir la manera en que los estados institucionalizan estas categorías de tal manera que desde sus marcos legales se promueva la participación política de las mujeres, ciudadanas y habitantes de las respectivas entidades. El supuesto a demostrar es que hay un notorio rezago y desbalance en las entidades mexicanas en materia de legislación para lograr la equidad de género y la institucionalización de ésta en las normas jurídicas lo cual se traduce en una escasa participación política que impide que las mujeres tengan una mayor representatividad en cargos de elección. A pesar de los esfuerzos que se han hecho en México, los estados presentan diferentes grados de avance, lo que no tiene que ver con el desarrollo económico sino con el producto de una serie de circunstancias históricas que no es posible identificar en su totalidad y de las cuales sólo se apuntan algunos elementos.

Cabe aclarar que se trata de un documento cuyas fuentes son meramente documentales, tomando como base del análisis el marco legal de cada entidad así como las estadísticas en torno al tema; no se realizó trabajo de campo como entrevistas o encuestas, lo cual requeriría de otra investigación. El objeti-

vo es presentar el estado actual de la legislación y comparar sus alcances con el nivel nacional y entre las mismas entidades comprendidas con el fin de suscitar algunas reflexiones al respecto.

En cuanto a la concepción de género, se trata de una categoría analítica que cruza transversalmente toda la estructura social y puede ser aplicada a todas las áreas del desarrollo social: a lo político, económico, ambiental, social, cultural e institucional. El análisis de género estudia las relaciones entre mujeres y hombres (relaciones de género), así como las diferencias y disparidades en el acceso y control sobre los recursos, decisiones, oportunidades, retribuciones y en todos los aspectos del poder. Las jerarquías de género se expresan en el conjunto articulado de costumbres, valores, reglas, normas y leyes, con las cuales las sociedades regulan la formación de las subjetividades: la definición de los roles, funciones y los estilos de vida permitidos y aceptados para mujeres y hombres. La categoría de género, por otra parte, permite comprender que en las sociedades lo femenino y masculino no son simples derivaciones de las diferencias biológicas, sino complejas construcciones sociales cargadas de significación que se proyectan y activan en las estructuras discursivas y regulatorias de las sociedades. La desigualdad de género es consecuencia de las jerarquías que mantienen y sostienen la subordinación de las mujeres. Su sustento son las prácticas culturales discriminatorias que se presentan en todos los órdenes de la vida y en las diversas instituciones.<sup>1</sup> Desde esta perspectiva, lo específico de la demanda por la equidad es el reconocimiento y legitimación de los intereses básicos de las mujeres.

De acuerdo con Incháustegui, institucionalizar el enfoque de género es el proceso mediante el cual las demandas de las mujeres por la igualdad de género ingresan en las rutinas y normas de las instituciones públicas. Un primer paso en este proceso es sumar dichas demandas en la agenda pública de los gobiernos, un segundo paso es la introducción del principio de igualdad de oportunidades, méritos y recompensas entre los sexos, en los métodos de análisis y de diagnóstico de la realidad social que sirven de base para la elección y formulación de las políticas públicas. En síntesis, institucionalizar la perspectiva de

---

<sup>1</sup> Teresa Incháustegui y Yamilet Ugalde, *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*, México, Observatorio ciudadano de políticas de niñez, adolescencia y familia A.C., 2004, p. 9.

género supone cuestiones técnicas y políticas en la planeación y en la operación rutinaria de las organizaciones públicas.<sup>2</sup>

De acuerdo con este enfoque, para contrarrestar esta desigualdad histórica entre géneros surgen desde los años setenta las políticas de equidad, éstas se definen como estrategias para corregir los desequilibrios existentes entre las personas, en razón de su pertenencia a grupos discriminados por razones de sexo, pertenencia étnica, religión y preferencia sexual, son acciones de justicia deliberada que buscan compensar estas posiciones de desventaja. Las políticas más importantes en este sentido son: 1) el enfoque de la igualdad de género, 2) el enfoque de la igualdad de oportunidades, 3) el enfoque de la transversalidad de género y 4) el enfoque de la paridad o de generización de la ciudadanía.<sup>3</sup> Es dentro de los enfoques 1, 2 y 4 que se encuentra la generalidad de las normas plasmadas en el marco jurídico en México, tendientes a buscar mayor equidad en la distribución de los puestos de representación. No obstante, el camino recorrido ha sido desigual, como se verá en los siguientes apartados.

No queremos dejar de señalar, por otra parte, el significado del concepto de participación ciudadana y más propiamente, participación política. Se han discutido en forma exhaustiva ambos conceptos, por lo que sólo hacemos algunas anotaciones tendientes a clarificar los usos en este documento. Desde los trabajos de Thomas Marshall sobre los componentes de la ciudadanía se identifican tres elementos: social, civil y político, para éste autor, el concepto de ciudadanía va ligada al goce pleno de estos derechos, también involucra la pertenencia a una comunidad territorial y hace referencia a la relación entre individuos y estado.

Para clarificar los diversos sentidos de la participación ciudadana Nuria Cunill<sup>4</sup> define a ésta como “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”, la variable básica aquí es la relación que se establece entre individuos y el estado. En tanto la participación política para Sydney Verba<sup>5</sup> provee el mecanismo por el cual los ciudadanos pueden

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>4</sup> Nuria Cunill, *Participación ciudadana*, Caracas, Venezuela Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991.

<sup>5</sup> Sydney Verba, *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1998.

comunicar información sobre sus intereses, preferencias y necesidades, y generar presión para obtener respuesta. Esta participación política se define como “una actividad que tiene como consecuencia afectar directa o indirectamente la acción gubernamental”. Ésta clase de participación puede tener varias consecuencias: promover el desarrollo de capacidades individuales, construir comunidades y legitimar el régimen.

En este sentido, el papel de la participación es comunicar información sobre las preferencias y necesidades ciudadanas en la hechura de las políticas, así como transmitir presión para ser escuchados. De acuerdo con este enfoque, la participación política es la actividad que interviene directamente en las acciones de gobierno, afectando la implementación de políticas públicas, o indirectamente, influenciando la selección de quienes hacen estas políticas. La definición de Verba incluye dos niveles de involucramiento de los individuos, directa en las acciones e indirecta que se da a través del voto.<sup>6</sup>

Partimos de estas definiciones conceptuales: género, participación política e institucionalización de la perspectiva de género para identificar la manera en que el marco jurídico en México adopta estos criterios, particularmente en algunas entidades ubicadas en el Norte, Noreste y Centro de México. Con esta observación de fondo será evidente cómo los marcos legales han avanzado en la plena incorporación de la perspectiva de género que facilite los procesos de participación política de las mujeres en estas entidades, para lo cual, el instrumento básico a revisar es la legislación vigente. No obstante, antes de abordar el tema revisamos brevemente los antecedentes de esta participación política de las mujeres mexicanas.

## II. La participación política de las mujeres en México

Uno de los objetivos del presente ensayo es identificar cuáles son los instrumentos legales que han permitido una mayor incorporación de las mujeres en la política. A este respecto cabe señalar como antecedente el excelente recuento

---

<sup>6</sup> Verba, 1998, tomado de Socorro Arzaluz, “Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos”, en Ziccardi (coordinadora) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM-IIS, 2004, p.168.

realizado por Inés Castro,<sup>7</sup> quien identifica los momentos más notables de esta presencia o ausencia.

El antecedente más remoto se ubica en 1916 con la celebración del Congreso Feminista en Yucatán; de igual forma, dicha entidad fue el primer estado que reconoció el derecho al voto de las mujeres en las elecciones municipales de 1922.<sup>8</sup> Otros datos significativos son que para 1923 en San Luis Potosí se aprobó la ley que permite a las mujeres alfabetizadas participar en procesos electorales, y en 1925 en Chiapas y Tabasco se reconoce el derecho a votar en elecciones municipales, en Puebla se otorga el mismo derecho en 1936. Es en 1947 cuando a nivel nacional se reconoce el derecho a votar y ser votada únicamente en los procesos municipales, y finalmente en 1953 se otorga a las mexicanas la plenitud de los derechos políticos. Esto en lo concerniente al derecho al voto, ya que el acceso como representante a la esfera política ha pasado un proceso mucho más complicado el cual está todavía en proceso.

El texto de Castro cita una mínima participación de mujeres en el trabajo político: a partir de 1977 y con la Reforma Política de ese año, sólo cinco mujeres han sido candidatas a la presidencia de la república: Rosario Ibarra de Piedra (PRT) en 1982, Cecilia Soto (PT) y Marcela Lombardo (PPS) en 1994 y Patricia Mercado (PASDC) en 2006.<sup>9</sup> Aquí cabe observar varias situaciones: en primer lugar el hecho de que las candidatas hayan sido de partidos minoritarios, con pocas opciones reales de triunfo, hace muy difícil pensar en una candidata del PRI o PAN; otra situación es que en el caso de Soto, se trató de una postulación tendiente a restar votos a otros candidatos de otros partidos políticos, en este caso, de Cuauhtémoc Cárdenas del PRD, lo que es una práctica común del PT. Llama también la atención que pasaron más de 10 años para que surgiera otra candidata mujer en las elecciones del 2006. Cabe destacarse, finalmente que a excepción de Cecilia Soto, el resto de las candidatas presidenciales mexicanas han sido mujeres con larga trayectoria dentro del movimiento social en diferentes ámbitos.

---

<sup>7</sup> Inés Castro Apreza, "La participación política de las mujeres en México. Mujeres en cargo de elección popular y toma de decisiones", en *Participación política de la mujer en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 117.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 119.

El dato de gobernadoras es también muy escueto. Ha habido seis en la historia de México: Griselda Alvarez (PRI) en 1979 en Colima, Beatriz Paredes Rangel (PRI) en 1987 en Tlaxcala, Dulce María Sauri Riancho (PAN) en 1991 en Yucatán, Rosario Robles en 1999 en el Distrito Federal. Las más recientes son Amalia García en Zacatecas en 2004 e Ivonne Aracelly Ortega (PRI) en 2008 en Yucatán.<sup>10</sup> Caben aquí otras observaciones: la primera es que al tratarse de procesos sexenales sería en este ámbito donde pudieran verse mayores avances en la participación política de las mujeres, cosa que no ha sucedido. Basta observar que sólo aproximadamente cada diez años ha habido una mujer gobernadora, y en este año podemos ver una situación histórica al fungir dos mujeres simultáneamente en ese cargo (Zacatecas y Yucatán). La otra situación es que no todas estas mujeres han llegado al cargo por elección, sino por renuncia del titular o interinato, como fueron los casos de Dulce María Sauri y Rosario Robles. Otro hecho es que a excepción del D.F. las entidades gobernadas por mujeres no son aquellas económica o políticamente importantes como pudiera ser el Estado de México o Nuevo León. Con esto resaltamos el escaso avance en este ámbito.

Respecto a otros cargos de elección popular es clara la desigualdad, ateniéndose a las cifras: por una parte, las Senadoras constituyen el 18.8% de la composición actual en la cámara, cifra que no ha variado desde los años sesenta. Por otra parte, las diputadas tienen una presencia actual del 23.2%, el más alto de la historia, pero aún muy lejos de la paridad y de lo establecido por la ley. En cualquier caso la cifra de hombres es más alta tanto en mayoría relativa como en representación proporcional. En cuanto a los congresos estatales, las mujeres conforman el 20.4%. Por regiones se observa que el porcentaje de diputadas del sur es de 21.7%, del Norte 19.9% y del centro 19.6%.<sup>11</sup>

El caso de los gobiernos locales es digno de análisis ya que estudios realizados desde hace varios años demuestran muy poco avance al respecto, Alejandra Massolo presenta cifras desalentadoras sobre la presencia de las mujeres en los gobiernos locales en América Latina: se observa que en 16 países, con casi 16,000 municipios, sólo en el 5% gobernaban mujeres. Además, estas cifras han variado

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*, p. 119.

<sup>11</sup> *Ibidem.*, p. 125.

muy poco desde hace varias décadas. Destaca el hecho de que cuando las mujeres gobiernan usualmente lo hacen en espacios territoriales aislados y de pequeñas dimensiones.

El caso de México resulta un ejemplo de esta situación ya que para el año 2002 de 2,430 municipios, sólo el 3.3% eran gobernados por mujeres. En nuestro país se conocen pocos casos de mujeres gobernando espacios urbanos de importancia, por ejemplo, de los 51 municipios que componen el estado de Nuevo León, actualmente sólo dos municipios son gobernados por mujeres en la Zona Metropolitana de Monterrey: Guadalupe y Escobedo (691,931 y 299,364 habitantes respectivamente). Destaca en el año 2008 el caso de Puebla, una ciudad de más de un millón de habitantes gobernada actualmente por una mujer. No obstante, estos son casos aislados que no son representativos de la realidad nacional.

A este respecto, Alejandra Massolo, concluye que si bien el debate sobre la descentralización apareció desde hace varios años en América Latina, la presencia de las mujeres ha estado ausente de éste. Aunque ellas han sido las protagonistas de un estilo de hacer política informal, ha sido un tanto escaso el reconocimiento que se les ha dado más allá de la esfera de lo privado. A pesar de que los gobiernos locales han ganado presencia, esto no ha sucedido con las opiniones o problemas específicos que involucren a las mujeres. Por ejemplo, pese a constituir la instancia más cercana a los ciudadanos, los gobiernos locales no han facilitado el acceso de las mujeres a cargos públicos en el gobierno municipal. Como respuesta ante esta situación están surgiendo iniciativas en los países de América Latina para sentar las bases de un proceso de transformación que involucre a las mujeres en los gobiernos locales, tal es el caso de las asociaciones de mujeres municipalistas.

Otro tema que es necesario discutir es el de las innovaciones de los gobiernos locales en materia de género que están intentando cambiar la visión sobre el papel de las mujeres en los municipios. Son pocas las experiencias documentadas en este sentido, no obstante la evolución se percibe con el surgimiento de instituciones de apoyo a las mujeres por parte de los gobiernos locales, estatales y municipales.

### III. El marco institucional en México

Resulta sorprendente el grado de rezago en el que se encuentra México respecto a las disposiciones legales en materia de equidad de género y participación política cuando observamos que desde el siglo XIX en Nueva Zelanda se reconoció el voto a las mujeres. Australia lo aprobó en 1902 y los países Nórdicos en otros años: Finlandia en 1906, Noruega en 1913, Dinamarca en 1915. Con algunas excepciones, las naciones europeas reconocieron el derecho al voto en el primer tercio del siglo. Los países latinoamericanos se concentran en el segundo tercio y los africanos y asiáticos registran una tendencia posterior.<sup>12</sup> En América Latina la mayoría de los países autorizó el voto femenino en la década de los cuarenta. México ocupa el lugar número 61 en el mundo y el 26 (de un total de 31) en América Latina.<sup>13</sup>

En México el reconocimiento a los derechos de la mujer es un hecho reciente y fruto de una serie de luchas históricas. En gran parte esto ha sido posible debido a los tratados internacionales y a resoluciones emanadas de conferencias como la de Beijing. En nuestro país los compromisos de equidad de género están contenidos en el artículo 4º de la Constitución, que establece la igualdad jurídica entre hombres y mujeres. Este artículo dio lugar a la creación de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. México ha firmado diversos instrumentos internacionales para garantizar los derechos de las mujeres como el de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Convención Interamericana para Prevenir, Solucionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de la Organización de Estados Americanos (OEA). Estos instrumentos tienen un carácter obligatorio que implica crear legislaciones nacionales y estatales a fin de homologar la equidad de género a nivel local.<sup>14</sup>

En cuanto a otros programas, en 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo que propuso un conjunto de iniciativas

---

<sup>12</sup> Martha Torres Falcón, Breve estudio comparativo de la participación política de las mujeres en el mundo contemporáneo, en *Participación política de la mujer en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009, p. 250.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 252.

<sup>14</sup> Silvia López Estada, Instancias municipales de la mujer en el Noreste de México. Un balance de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en *Instancias municipales de la mujer en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009, p. 166.



para promover la condición social de las mujeres. De igual forma, el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad (PRONAM), tuvo como objetivo impulsar la formulación, ordenamiento, coordinación y cumplimiento de las acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo. En 1998, se creó la Coordinación General de la Comisión de la Mujer. Otro documento importante es el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD) que propone el INMUJERES.<sup>15</sup>

De acuerdo con López, en México la homologación legislativa se inició en el 2001 con la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, lo que inició la institucionalización de la perspectiva de género. De tal forma que actualmente todas las entidades y el Distrito Federal cuentan con una instancia estatal de la mujer. Para apoyar su fortalecimiento e instalación, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) creó el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF). De igual forma, con el objetivo de promover la creación de las instancias municipales de la mujer, el Instituto Nacional de las Mujeres creó el Fondo de Desarrollo de las Instancias Municipales de la Mujer (FODEIMM).<sup>16</sup>

En cuanto a legislación específica en materia de derechos de la mujer, se han creado dos leyes muy recientemente: en el 2006, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en el 2007, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. La idea es que éstas leyes se reproduzcan en el ámbito de los Estados, pero a la fecha los resultados han sido diversos.

En México, octubre de 2006, se promulga la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la cual tiene como objeto “regular y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres”. Esta ley define como la igualdad entre hombres y mujeres la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida que se genere por pertenecer a cualquier sexo.

---

<sup>15</sup> Castro, *op. cit.*, p.123.

<sup>16</sup> López, *op. cit.*, p. 168.

Entre las principales disposiciones se encuentra la determinación de las atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal así como el establecimiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. No obstante, no se ha evaluado en forma suficiente la manera en que esta ley está siendo cumplida por los diferentes niveles de gobierno.

La ruta seguida para incorporar a las mujeres a los procesos de decisión y participación política ha seguido otro camino, el instrumento clave en este proceso ha sido el Código Federal de Instituciones y procesos electorales, el cual ha atravesado por diversos momentos. Fue en 1993 cuando por primera vez se incorpora a este Código el artículo transitorio 22°, el cual recomendaba a los partidos políticos que consideraran en sus estatutos que las candidaturas de ambos principios para diputados y senadores no excedieran el 70% para un mismo género. En 1996 se incorporó otra recomendación para que los partidos políticos promovieran una mayor participación política de las mujeres y que las candidaturas a las cámaras de diputados y senadores tuvieran como máximo un 70% de un mismo sexo.<sup>17</sup> Cabe observar el carácter de “recomendaciones” que se estableció en esos años, las cuales, naturalmente no fueron acatadas por los partidos políticos.

La siguiente modificación se dio en el 2002, éstas hicieron más explícitas las formas en cómo las mujeres debían ser consideradas en las listas de candidaturas y las sanciones de los partidos que no cumplieran con la ley<sup>18</sup>.

El Código que actualmente rige se aprobó en el 2008 y contiene las siguientes disposiciones que intentan avanzar en la equidad de género:

---

<sup>17</sup> Julia Pérez Cervera, “La participación política de las mujeres en puestos de toma de decisión y representación política en el país. La sociedad civil de mujeres organizadas”, en *Participación política de la mujer en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009, p. 188.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 189.

## Cuadro 1

### CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES, DISPOSICIONES EN TORNO AL GÉNERO, 2008

ARTÍCULO	ASUNTO	DISPOSICIÓN
38, Capítulo Cuarto	De las obligaciones de los partidos políticos	Garantizar la equidad de género y procurar la paridad en los órganos de dirección y en las candidaturas
218, Capítulo segundo	Del procedimiento de registro de candidaturas	Que los partidos garanticen la igualdad de oportunidades y procuren la paridad de género en los cargos de elección popular en mayoría relativa y representación proporcional
219	Del procedimiento de registro de candidaturas	Para candidaturas a diputados o senadores se deberá integrar con al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad
220	Del procedimiento de registro de candidaturas	Que las listas de representación proporcional se integrarán con segmentos de cinco candidaturas, en cada segmento habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada

Nota: este Código establece la utilización del 2% del presupuesto de los partidos políticos para acciones de capacitación para mujeres.<sup>19</sup>

Con estas reflexiones como fondo, presentamos la parte empírica de la investigación sobre el marco legal de la Segunda Circunscripción Plurinominal y los avances en la equidad de género, para lo cual se sigue la siguiente estrategia: en primer lugar se revisaron algunas estadísticas que reflejan la situación económica de cada estado así como la situación particular de las mujeres en estas entidades. Al final de esta parte se mencionan temas como composición del congreso local, municipios gobernados por mujeres e instancias municipales de atención a mujeres con el fin de rescatar el tema de la participación política de las mujeres en esta región. En un segundo momento se comentan los contenidos de las disposiciones jurídicas existentes en torno a la temática de género con el fin de resaltar la gran heterogenei-

<sup>19</sup> Pérez, *op. cit.* y Cofipe.

dad en torno a estas leyes en las entidades analizadas. Se pone especial atención en el tema de la participación política y las disposiciones en torno a las cuotas de género.

En la parte final del documento se comenta la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de Zacatecas. Se trata de una de las disposiciones más avanzadas en este tema en la región que es motivo de estudio y que pueden sentar un precedente para el resto de las entidades en México.

La Región motivo de esta compilación comprende los estados de 1) Aguascalientes, 2) Coahuila, 3) Guanajuato, 4) Nuevo León, 5) Querétaro, 6) San Luis Potosí, 7) Tamaulipas y 8) Zacatecas, territorios comprendidos en las zonas Noreste, Norte y Centro de México, estas entidades forman la Segunda Circunscripción Plurinominal. Se trata además de zonas que presentan entre sí diferencias sociales y económicas muy importantes. A continuación presentamos un breve balance de cada una de las entidades.

#### **IV. Aspectos sociodemográficos y de género en la Segunda Circunscripción**

El estado de Aguascalientes tiene una población de más de un millón de habitantes, distribuidos en 11 municipios de los cuales la capital concentra la mayor cantidad, se trata de una entidad que presenta mejores condiciones en términos relativos al resto del país. La población del estado se divide en proporción casi igual entre mujeres y hombres, y ha avanzado en las políticas estatales de igualdad de género con la creación del Instituto Aguascalentense de las Mujeres, entidad que dicta las políticas públicas en torno a este tema. En torno al trabajo legislativo en materia de igualdad de género destacan dos leyes en Aguascalientes: la Ley que crea el Instituto Aguascalentense de las Mujeres en 2005 y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, promulgada en el año 2007.

El caso de Coahuila también es parecido por los niveles relativamente bajos de marginación que se observan en la entidad. Coahuila tiene casi dos millones y medio de habitantes y 38 gobiernos locales. En Coahuila, el Instituto Estatal de las Mujeres es el que dicta las principales disposiciones en materia de igualdad de género en este territorio. Esta instancia se rige por la Ley del

Instituto Coahuilense de las Mujeres vigente desde el año 2001. Otra disposición legal recientemente aprobada en el estado es la Ley de Acceso de las Mujeres para una Vida Libre de Violencia, promulgada en el 2008.

Guanajuato es un estado integrado por 46 municipios en los cuales se observa una diversidad de situaciones en torno al nivel de vida de los habitantes. El estado concentra actualmente casi cinco millones de habitantes y es en la ciudad de León donde se ubica un millón 300 personas de ese total. Destaca el hecho de que aunada a esa concentración urbana, el estado se distingue por ser expulsor de población; es una entidad de larga tradición migratoria. En este estado tiene presencia el Instituto de la Mujer Guanajuatense creado en el 2001, pero hay que resaltar la existencia del Instituto Municipal de la Mujer de León desde 1998, una institución reconocida a nivel nacional por su trayectoria y trabajo realizado.

Nuevo León tiene una población de poco más de cuatro millones de habitantes en 51 municipios. Una particularidad del estado es la elevada concentración de la población en los nueve municipios que conforman la zona metropolitana, y una dispersión total en el resto de los 42 municipios que integran la entidad. Probablemente en ningún otro estado se reflejen como aquí las enormes diferencias entre el entorno rural y el urban. Así, podemos hablar de dos estados: el que comprende la zona urbana, con concentración de industria, empleo y servicios, y el otro Nuevo León, que vive en condiciones de casi total abandono. El Instituto Estatal de las Mujeres se formó en el año 2003 y se encuentra regido por la Ley que lleva el mismo nombre aprobada en ese año mismo. Otra ley recientemente aprobada es la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, decretada en el año 2007.

Querétaro es una entidad de un millón seiscientos mil habitantes distribuidos en 18 municipios que presentan situaciones muy diversas. Hay un instituto dedicado a la atención de las mujeres en el estado y un Instituto Municipal de Equidad de Género de Querétaro. En esta entidad no se han emitido disposiciones importantes en materia de equidad de género.

San Luis Potosí es el estado que posee los niveles más notables de pobreza de este compendio, sólo la capital y dos municipios conurbados poseen buenos indicadores de calidad de vida. La población total del es-

tado es de dos millones cuatrocientos mil habitantes distribuidos en 58 municipios. En la entidad, el Instituto Estatal de la Mujer Potosina ha realizado un esfuerzo interesante ante las condiciones poco favorables del entorno.

Ubicado en la frontera noreste de México, Tamaulipas tiene poco más de tres millones de habitantes. Se trata de un estado muy diverso que comprende un total de 43 municipios. Entre los territorios con mejores niveles se encuentra la capital Victoria, las ciudades fronterizas de Matamoros, Reynosa y Nuevo Laredo y los puertos de Tampico, Ciudad Madero y Altamira. Esta entidad posee una distribución muy homogénea de la población pero sin duda destaca el crecimiento importante de las ciudades fronterizas en los últimos años. En el estado se creó el Instituto Tamaulipeco de la Mujer y la iniciativa más importante en el terreno legal es sin duda la Ley para la Equidad de Género de Tamaulipas, aprobada en el 2005.

Finalmente, Zacatecas es también un estado con niveles de pobreza visible, conformado por 58 municipios y casi un millón y medio de habitantes; se trata de una entidad donde la migración ha sido histórica. Es el Instituto Zacatecano de la Mujer el encargado de regir la política de equidad de género en el estado. En Zacatecas destaca la reciente promulgación de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres aprobada en el 2008 y que representa uno de los primeros instrumentos que llevan a nivel estatal lo establecido en la ley federal respectiva.

## **V. Participación política de las mujeres en la Segunda Circunscripción Plurinominal**

Presentamos en la primera parte una definición de participación política, la cual entendemos como la proporción en la que estas mujeres han alcanzado cargos de elección popular en sus respectivas entidades en posiciones como diputaciones locales y presidencias municipales, las que requieren la militancia de las mujeres<sup>20</sup> en partidos políticos de acuerdo con la legislación mexicana vigente. Esta participación puede considerarse como un indicador del

---

<sup>20</sup> Las cifras presentadas están actualizadas a diciembre del 2008.

avance de las mujeres en la entidad, la información reseñada en este apartado nos permitirá constatar si hay alguna relación entre desarrollo económico y acceso de las mujeres a espacios de decisión y los resultados de este proceso en materia legislativa.

En el estado de Aguascalientes se puede observar una marcada desproporción en la composición del congreso local con una distribución de 22 hombres y sólo cinco mujeres (18.5%) de un total de 27 legisladores. Aunado a esto, ningún municipio del estado es presidido por alguna mujer. Pese a estos datos, se sabe que en la entidad actualmente todos los municipios cuentan con instancias municipales de atención a las mujeres. No obstante, hay una fuerte carencia en la legislación con enfoque de género; en esto se ahondará en el siguiente apartado.

A pesar de su grado de urbanización y el relativamente buen nivel de vida, en Coahuila se observa poca participación política de las mujeres. La distribución en el congreso local es marcadamente desigual ya que de 35 legisladores, sólo hay tres mujeres (17.1%), por otra parte, sólo 3 (el 8%) de los 38 municipios que conforman la entidad son gobernados por mujeres. Adicionalmente, sólo 13 municipios cuentan con instancias especiales de atención a la mujer.<sup>21</sup> Se trata de una entidad con notables rezagos en la incorporación de las mujeres a los espacios públicos. A pesar de esto, la carencia de instrumentos legislativos no es tan marcada como en otros sitios, ya que se han logrado algunos avances a este respecto. Probablemente al ser disposiciones muy recientes no han impactado aún la participación política femenina.

En Guanajuato la composición del congreso local observa un total de 36 legisladores de los que sólo 6 (16.7%) son mujeres, además, sólo dos municipios de la entidad son gobernados por mujeres en el año 2008. Del total de municipios, sólo 17 (39%) cuentan con instancias municipales de atención a la mujer. Este es uno de los casos más graves de ausencia de disposiciones legales específicas de atención a las mujeres.

---

<sup>21</sup> Cfr. Cirila Quintero, (coordinadora), Diagnóstico de las Instancias Municipales en la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la región Norte y Noreste de México. El número de instancias señalada para los estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas es tomado de esta fuente. En el resto de los estados la fuente es: Socorro Arzáluz, 2009 (coordinadora), Diagnóstico de Instancias municipales responsables de la instrumentación de políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la Región Occidente de México. Ambos estudios se hicieron a solicitud de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Un caso especial es Nuevo León, en cuanto a la composición del congreso local: encontramos que de 42 diputados, 34 son hombres y sólo 8 (19%) mujeres, adicionalmente, sólo cuatro de los 51 ayuntamientos son gobernados actualmente por mujeres: destacan los territorios de Guadalupe y Escobedo, municipios que forma parte del Área Metropolitana de Monterrey que son de los pocos casos a nivel nacional de gobiernos locales con características urbanas-metropolitanas gobernados por mujeres.

En el estado sólo se han creado 29 instancias municipales de atención a la mujer. Encontramos aquí que por una parte se abrieron espacios importantes en el plano municipal, lo cual sin duda es un gran avance, pero a nivel del congreso local no se percibe el mismo criterio. Además, el hecho de que a pesar del nivel de desarrollo estatal no se hayan creado suficientes instancias municipales de atención a la mujer da idea del escaso interés en el tema. Este estado no ha emitido legislación importante en materia de equidad de género. Lo anterior demuestra que no hay una relación directa entre el desarrollo económico local y la incorporación de la mujer a la vida política.

Querétaro es el caso más inquietante del nivel de atención que la sociedad y política locales han puesto en el tema de género. Los datos hablan por sí mismos: el congreso local se compone de un total de 25 legisladores de los cuales 21 son hombres y sólo 4 (16%) mujeres. De los estados comprendidos en este análisis, es el que tiene la proporción más baja de mujeres legisladoras. Esta desigualdad se observa también en el hecho de que ninguno de los 18 municipios es gobernado por una mujer en Querétaro. Además, a pesar de ser una entidad con pocos municipios, hay un rezago en la creación de instancias municipales dedicadas a las mujeres. En este caso sí hay una relación directa entre esta poca incorporación de la mujer a la vida política y la legislación generada que es prácticamente nula.

Un caso opuesto lo constituye San Luis Potosí: la composición del congreso local indica un total de 27 miembros de los que 20 son hombres y 7 (25.9%) mujeres. Es notable que la cuarta parte del congreso local esté compuesto por mujeres, no obstante, el tema de los ayuntamientos sigue la misma tendencia observada ya que sólo 3 municipios son gobernados por mujeres. Aún así, un buen número de municipios han diseñado sus instancias de atención a las mujeres, con una proporción muy alta en comparación



con otros estados con mejores condiciones de vida y menor cantidad de municipios. Con estos antecedentes, se encuentran aquí disposiciones interesantes en materia legal sobre el tema de equidad, lo cual se revisará con mayor detalle en el siguiente apartado.

Tamaulipas representa también un sitio donde se encuentran algunos avances en materia de participación política, por una parte, se trata de una entidad con un alto porcentaje de mujeres legisladoras, la composición del congreso indica un total de 32 diputados de los que 23 son hombres y 9 (28.1%) mujeres. Es la que presenta la proporción más alta de mujeres legisladoras en este grupo de estados, pero nuevamente, en el rubro donde más carencias se tiene es en el número de alcaldesas, con sólo dos en el estado. Este tema es digno de discusión ya que a pesar de que algunas entidades han avanzado en ciertas posiciones, este sigue siendo un problema presente en todos los estados. Tamaulipas se distingue también por la cantidad de centros diseñados para la atención a las mujeres en los municipios. Asimismo, representa una serie de iniciativas interesantes en materia legal.

En Zacatecas el hecho más destacable es que es una de las dos entidades que son gobernadas por mujeres en México, donde la gobernadora Amalia García, miembro destacado del Partido de la Revolución Democrática está en funciones desde el año 2004, pero este arribo al ejecutivo local no se traduce a nivel de los municipios ya que en la entidad sólo tres mujeres gobiernan actualmente y la cámara de diputados local se integra con 30 miembros de los que 24 son hombres y sólo 6 (20%), mujeres. A pesar de esta situación, se trata de un caso destacado en materia legislativa en torno a la igualdad de género, tal vez esto se relacione con el liderazgo de la gobernadora y de su partido político el cual se ha vinculado a demandas históricas de sectores tradicionalmente excluidos.

El cuadro siguiente resume la información sobre la participación política de las mujeres en la Segunda Circunscripción Plurinominal, se trata de ocho entidades que presentan una variedad de situaciones demográficas y económicas que no se corresponden necesariamente con el avance en la participación política. Resumiendo esta información, encontramos que los casos de Guanajuato y Querétaro son dos en donde la participación actual a nivel del congreso estatal es mínima, por lo que no resulta casual que se trate de entidades que no han avanzado en la legislación a favor de las mujeres. Además, en estas entidades está prácticamente ausente la figura de mujeres alcaldesas. Una situación opuesta se encuentra en San Luis Potosí y

Tamaulipas, entidades que presentan los más altos porcentajes de mujeres legisladoras, lo cual se traduce en una legislación más acorde con las demandas de género.

Por otra parte, encontramos que el nivel de desarrollo económico de los estados no equivale a una mayor participación política, ya que entidades como Aguascalientes o Nuevo León, con condiciones de vida y niveles de industrialización superiores a Zacatecas o San Luis Potosí, presentan tasas muy bajas de mujeres legisladoras, además de que son entidades que han avanzado muy poco en materia de leyes con enfoque de género.

Un asunto que resalta en todas las entidades es la escasa presencia de mujeres en las presidencias municipales, se trate de entidades desarrolladas o con altos niveles de marginación, la situación es la misma. De igual forma llama la atención la manera en que los municipios están atendiendo las disposiciones emanadas de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en torno al papel de los municipios como promotores de la equidad de género. Aquí se observan pocos espacios diseñados para este caso. A excepción de Aguascalientes, que cubre el 100% de sus municipios, el resto de las entidades tiene una carencia al respecto, lo cual no corresponde con el nivel de desarrollo. Tal es el caso de Nuevo León, donde apenas más del 50% de los municipios han cumplido esta disposición.

Este es el contexto donde se ubican las disposiciones legales en materia de equidad de género que comentaremos en el siguiente apartado. Nos centraremos sobre todo en el tema de las disposiciones en materia electoral que permiten a las mujeres incursionar en el terreno de lo político.

## Cuadro 2

### PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN

ESTADOS	DIPUTADOS					Número total de municipios	Presidentes municipales	% de presidentes municipales	Municipios gobernados por mujeres	Instituciones Municipales de la Mujer
	Hombres	%	Mujeres	%	Total					
Aguascalientes	22	81.48	5	18.5	27	11	0	0.00		11
Coahuila	29	82.86	6	17.1	35	38	3	7.89	Monclova, Lamadrid, Sabinas	13
Guanajuato	30	83.33	6	16.7	36	46	2	4.35	Jaral del Progreso, Jerécuaro	17
Nuevo León	34	80.95	8	19.0	42	51	4	7.84	Los Aldamas, Gral. Escobedo, Guadalupe, Vallecillo	29
Querétaro	21	84.00	4	16.0	25	18	0	0.00		10
San Luis Potosí	20	74.07	7	25.9	27	58	3	5.17	Alaquines, Catorce, Cerro de San Pedro	37
Tamaulipas	23	71.88	9	28.1	32	43	2	4.65	Guerrero, Soto la Marina	37
Zacatecas	24	80.00	6	20.0	30	58	3	5.17	Atolinga, Jerez, Valparaíso	54

Nota: II Censo Población y Vivienda 2005/INEGI  
 Cifras actualizadas a diciembre de 2008

## VI. Legislación en materia de equidad de género. Segunda Circunscripción

Agrupamos los comentarios en dos subgrupos: 1) equidad, o igualdad de género, y 2) cuotas de género y participación política, esto en las ocho entidades que integran la Segunda Circunscripción Plurinominal, dos nociones que guardan una estrecha relación entre sí. Por equidad entendemos el señalamiento expreso a la igualdad entre mujeres y hombres, mientras que por cuotas de género definimos los instrumentos que regulan el número de hombres y mujeres que pueden contender para ocupar cargos de elección popular. Asimismo, por participación política comprendemos aquellos instrumentos diseñados para lograr igualdad de condiciones en las contiendas políticas e incorporar a las mujeres plenamente a estos procesos.

El cuadro siguiente sintetiza el abordaje en materia de género en los principales instrumentos jurídicos de las entidades indicadas.

### CUADRO 3

TRATAMIENTO DE LA TEMÁTICA DE GÉNERO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL CON AÑO DE LA ÚLTIMA REFORMA

ENTIDAD	EQUIDAD O IGUALDAD DE GÉNERO	CUOTAS DE GÉNERO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA
Aguascalientes	Constitución Política (2007) <sup>1</sup>	Código Electoral (2007)
Coahuila	Constitución Política (2008) <sup>2</sup> Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (2007) Ley de Participación Ciudadana (2008) Ley para promover la igualdad y prevenir la discriminación (2007)	Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (2007)
Guanajuato	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (1998)	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (1998)
Nuevo León	Constitución Política (2008) <sup>3</sup>	Ley Electoral (2008)
Querétaro	Ley Electoral (2008)	
San Luis Potosí	Constitución Política (2008) <sup>4</sup> Ley Electoral (2008)	Ley Electoral (2008)
Tamaulipas	Constitución Política (2007) <sup>5</sup> Código Electoral (2006) Ley para la Equidad de Género (2008) Ley para prevenir y erradicar la discriminación (2008)	Código Electoral (2006) Ley para la Equidad de Género (2008)
Zacatecas	Ley Electoral (2006) Ley para prevenir y erradicar toda forma de discriminación (2006) Ley para la Igualdad entre mujeres y hombres (2008)	Ley Electoral (2006) Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2008)

1. Original de 1950; 2. Original de 1918; 3. Original de 1917; 4. Original de 1917; 5. Original de 1921.

De la información presentada resaltan varias situaciones: 1) A pesar de ser el instrumento legal más importante, no todas las constituciones locales refieren al tema (Guanajuato, Querétaro); 2) En una entidad la discusión sobre género no existe (Querétaro); 3) Sobresalen por la inclusión del tema de género las leyes o códigos electorales; 4) En algunas entidades se han promulgado leyes específicas en materia de género (Tamaulipas y Zacatecas). Esto indica la

disparidad en el abordaje que las legislaturas locales han otorgado a este asunto. Un primer intento de clasificar las disposiciones legales en estos estados nos habla de varias situaciones: 1) entidades con nulo abordaje: Querétaro y Guanajuato; 2) entidades con poco abordaje: Aguascalientes y Nuevo León; 3) con mediano abordaje: Coahuila y San Luis Potosí; 4) entidades con mayor abordaje: Tamaulipas y Zacatecas, esto considerando el número y tipo de disposiciones emanadas de sus marcos legales. A continuación comentamos en detalle estos contenidos.

## 1. ENTIDADES CON ABORDAJE NULO

Sin duda los resultados más pobres se encuentran en Querétaro. Dicha entidad sólo dedica un artículo en la Ley Electoral respectiva al tratamiento de la construcción gramatical del género masculino o femenino (art. 315). El tema no vuelve a aparecer en esta, ni en ninguna otra ley vigente en el estado.

La siguiente entidad que a la fecha no ha incluido la discusión referida al género es Guanajuato. Sólo el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales incluye los rubros de equidad y cuotas de género. En torno al primer tema, se establece la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres (art. 21). Promover la equidad en las postulaciones a cargos de elección popular (art. 31). Asimismo, sólo se establece la inclusión de candidaturas femeninas en los listados de candidatos propietarios por el principio de representación proporcional (art. 31). Esto sin fijar reglas claras al respecto ni mencionar las posibles sanciones en caso de no respetar este acuerdo. Con estas mínimas disposiciones es como se realizan los procesos electorales en el estado donde se observa una muy escasa presencia de mujeres en la vida política.

## 2. ENTIDADES CON POCO ABORDAJE

Las otras dos entidades que han atendido poco este aspecto son Aguascalientes y Nuevo León. En el primer caso, se aborda el tema de equidad en la Constitución Política (arts. 4 y 12). Este ordenamiento establece la igualdad entre mujeres y hombres y los derechos de los varones y mujeres habitantes

del estado. La temática de cuotas de género se aborda escasamente en el Código Electoral con la obligación de los partidos políticos de registrar al menos el 30% de candidatos de diferente género en la elección de diputados y ayuntamientos (art. 145). Si bien se establecen las sanciones por incurrir en la falta, no hay mayores señalamientos al respecto. Llama la atención que en Aguascalientes pese a que la participación ciudadana institucional se regula en la ley respectiva, no hay mención al papel de las mujeres en estos procesos participativos.

A pesar del desarrollo económico y niveles relativos de bienestar observados en Nuevo León, aún no se ha avanzado mucho en la inclusión de los problemas específicos de las mujeres en la legislación local. La temática de equidad es tratada en la Constitución Política que indica la prohibición de toda forma de discriminación, entre otros aspectos, por el género, además del establecimiento de la igualdad entre varones y mujeres ante la ley (art. 1).

La Ley Electoral incluye el establecimiento de las cuotas de género y, muy tangencialmente, la participación política. En el primer caso, se indica que en la solicitud de registro para la elección de ayuntamientos, las planillas no deben contener más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género (art. 112). Por otra parte, sólo se menciona la obligación de los partidos políticos de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad para hombres y mujeres (art. 33). No obstante no se indican los instrumentos ni mecanismos para dar pie a esta participación política.

### 3. ENTIDADES CON MEDIANO ABORDAJE

San Luis Potosí representa algunos avances en materia de legislación en el tema de género, son varias las leyes locales que incluyen los tres aspectos señalados: equidad, cuotas y participación política, además de algunas disposiciones particulares en el caso de la población indígena, se trata del único estado en el compendio que aborda esta situación.

La equidad es abordada por la Constitución Estatal que establece la igualdad entre el varón y la mujer ante la ley, pero además añade el papel del Estado en la promoción de igualdad de oportunidades para mujeres y varones (art. 8). Este ordenamiento propone también la participación de las mujeres de comunidades

indígenas en condiciones de equidad (art. 9). Esta última disposición constituye un avance considerando el contexto sociodemográfico de la entidad descrito en el primer apartado de este documento.

Las cuotas de género y participación política se reflejan en la Ley Electoral del estado, en el caso de la participación, el capítulo referente a los derechos y obligaciones de los partidos políticos indica que éstos deberán garantizar la participación de ambos géneros en la toma de decisiones y en las oportunidades políticas (art. 32).

Por otra parte, las cuotas de género se regulan en varias disposiciones:

- En la integración de las listas de los candidatos a diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, planillas para ayuntamientos y listas de regidores de representación proporcional, donde no se presentarán más del 70% de candidatos de un mismo género (art. 33).
- En la elección de los integrantes del Consejo Estatal Electoral (no más del 70% de consejeros de un mismo género) (art. 61).
- En las solicitudes de registro de candidatos a diputados y ayuntamientos (70% de un mismo género) (art. 129).
- En los listados de de representación proporcional (se integraran con segmentos de tres candidaturas, con una candidatura propietaria de género distinto) (art. 130)

Cabe enfatizar que San Luis Potosí y Zacatecas son las únicas entidades que marcan una composición equilibrada en materia de género en sus respectivos Consejos Estatales Electorales.

Coahuila es el otro caso con abordaje medio del tema de género en la legislación local. El tema de la equidad se indica en tres ordenamientos: la Constitución Política que reconoce la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida cultural, social, jurídica, política y económica (art. 173). Este mismo concepto se indica en la Ley de Participación Ciudadana que busca la integración de mujeres y jóvenes en los Consejos de Participación Ciudadana (art. 103). En la legislación del estado ésta es la figura a través de la cual los habitantes podrán organizarse para diversos fines.

Cabe destacar la reciente promulgación de la Ley para promover la igualdad y prevenir la discriminación en el estado de Coahuila, la cual tiene por objeto el garantizar el derecho a la igualdad real de oportunidades, asimismo, el prevenir cualquier forma de discriminación motivada por razones de origen étnico, género, edad, discapacidad, entre otras (art. 2). Se trata de una nueva disposición en el estado que no aborda en más artículos el tema de la equidad.

Es la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila la disposición que avanza en materia de equidad de género. Esto es en varios sentidos: por un lado, en el registro de candidatos a diputados de mayoría relativa, representación proporcional y en el caso de los ayuntamientos donde no se deberá exceder el 70% de un mismo género (art. 20, 21 y 26). La ley indica el procedimiento a seguir en caso de que los partidos políticos no cumplan con esta previsión: este consiste en que los responsables de las elecciones asignen al género subrepresentado el primer lugar de la lista de diputados o regidores de representación proporcional. Con esta disposición se busca que los partidos presenten candidaturas de ambos géneros en los procesos electorales locales. Estas son algunas disposiciones que presentan sustantivos avances para garantizar la presencia de las mujeres en la vida electoral.

Con respecto a Aguascalientes, Nuevo León, Guanajuato y Querétaro, San Luis Potosí y Coahuila representan un avance en la legislación en materia de género. No obstante, por el tipo de temas abordados, la cantidad de disposiciones y la emisión de leyes particulares, hay entidades que sobresalen en esta circunscripción y a éstas referiremos el siguiente apartado.

#### 4. ENTIDADES CON MAYOR ABORDAJE

Del conjunto de estados que integran este análisis sin duda los que presentan mayores avances legislativos en materia de equidad de género son Tamaulipas y Zacatecas. Tamaulipas incluye el primer tema (equidad) en cuatro instrumentos, el segundo (cuotas de género) en dos y el tercero (participación política) en uno, mientras Zacatecas aparece con tres leyes que contienen el aspecto de equidad, uno el de cuotas y dos con participación política. Estos dos últimos estados tienen también leyes particulares que buscan incentivar mayor participación política de las mujeres.



Los cuadros 4 y 5 comparan los contenidos de las leyes revisadas en estos dos estados con referencia a los temas de equidad y cuotas de género.<sup>22</sup>

## Cuadro 4

### DISPOSICIONES EN MATERIA DE EQUIDAD EN LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE TAMAULIPAS Y ZACATECAS

TAMAULIPAS	ZACATECAS
EQUIDAD	EQUIDAD
<p><b>Constitución Política</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De los habitantes</li> <li>Código Electoral</li> <li>Derechos y obligaciones</li> </ul> <p><b>Ley para la Equidad de Género</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Disposiciones generales</li> <li>Medidas preventivas y positivas o compensatorias</li> <li>Atribuciones del instituto</li> </ul> <p><b>Ley para prevenir y erradicar la discriminación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prevención</li> <li>Medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades</li> </ul>	<p><b>Ley Electoral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elección e integración de los poderes legislativo, ejecutivo y de los ayuntamientos del estado</li> <li>Participación de los ciudadanos en las elecciones</li> <li>Derechos y obligaciones</li> <li>Acceso a cargos de elección con Equidad de Género</li> <li>Elección de la legislatura del estado</li> <li>Prerrogativas de los partidos políticos</li> <li>Disposiciones Comunes</li> <li>Instituto Electoral del Estado</li> <li>Integración del Consejo General del Instituto</li> <li>Integración de Consejos Electorales Distritales y Municipales</li> </ul> <p><b>Ley para prevenir y erradicar toda forma de violencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Disposiciones Generales</li> <li>De la prevención</li> <li>Medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades</li> </ul> <p><b>Ley para la igualdad entre mujeres y hombres</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Disposiciones generales</li> <li>Disposiciones preliminares</li> <li>Política de igualdad entre mujeres y hombres en el estado</li> <li>Participación y representación política equilibrada de las mujeres y hombres</li> </ul>

<sup>22</sup> Sólo comentamos las legislaciones de estos estados ya que en los restantes cinco al tener mínimos abordajes no resultan comparables con los que aquí se presentan.

## Cuadro 5

### DISPOSICIONES EN MATERIA DE CUOTAS DE GÉNERO EN LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE TAMAULIPAS Y ZACATECAS

TAMAULIPAS	ZACATECAS
CUOTAS DE GÉNERO	CUOTAS DE GÉNERO
<b>Código Electoral</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Proceso electoral</li> <li>Procedimiento de registro de candidatos</li> </ul> <b>Ley para la equidad de género</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Medidas preventivas y positivas o compensatorias</li> </ul>	<b>Ley Electoral</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elección e integración de los poderes legislativo, ejecutivo y de los ayuntamientos del estado</li> <li>Participación de los ciudadanos en las elecciones</li> <li>Acceso a cargos de elección con Equidad de Género</li> <li>Asignación de diputados por el principio de representación proporcional</li> <li>Asignación de regidores por el principio de representación proporcional</li> <li>Actos preparatorios de la elección</li> <li>Procedimiento de registro de candidatos</li> </ul>

Del análisis del cuadro anterior podemos extraer los siguientes comentarios:<sup>23</sup> en las dos entidades, los códigos electorales o leyes de instituciones políticas abordan el tema de la equidad. En Tamaulipas se establece la igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres para los cargos de elección popular. En Zacatecas los alcances de esta ley son más extensos ya que se incluyen una serie de disposiciones en torno a las elecciones con equidad de género, la promoción de la cultura de la equidad por parte de los partidos políticos y la forma de integración del Consejo Estatal Electoral.

En cuanto al primer tema, la ley se refiere a las elecciones para diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, así como a las regidurías de representación proporcional. En estos casos, ningún género estará representado en más el 70%. Para motivar a los partidos políticos a cumplir con este precepto, se establece un apartado referente a los partidos políticos en el cual se les exige garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportu-

<sup>23</sup> Por ser leyes promulgadas para regular las formas de atención a las mujeres, la Ley para la Igualdad de género de Tamaulipas y la Ley para la igualdad entre mujeres y hombres de Zacatecas se analizarán en otro espacio.

tunidades políticas y se conmina a crear un Centro de Formación Política para promover la igualdad de oportunidades y la equidad. Asimismo, se les exhorta a destinar al menos el 2% del financiamiento público que reciban para el desarrollo de sus centros de formación política, en los cuales se promoverá una cultura de equidad entre los géneros, sin ir en contra de lo establecido en los documentos básicos de cada partido. Como un estímulo para el cumplimiento de esta disposición, la ley contempla el equivalente al 50% del financiamiento público que los partidos hubiesen destinado a la promoción de la cultura de la equidad en sus centros de formación política, además, se crea el compromiso de otorgar un reconocimiento público.

Respecto a la composición del Consejo Estatal Electoral, se establece que el Consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo cuatro años y podrán ser rectificadas para otro, pero la disposición más importante es que se establece la pluralidad en este consejo con una composición total de cuatro consejeros de un género y tres del otro.

Tamaulipas y Zacatecas cuentan con leyes para la prevención y erradicación de la discriminación que incluye la prohibición de la discriminación por motivos de género. En Tamaulipas se especifica la prohibición de impedir la participación de las mujeres en asociaciones civiles o políticas. En Zacatecas el capítulo dedicado a la prevención establece disposiciones similares, pero además incluye a las autoridades estatales y municipales como las que llevarán a cabo las medidas a favor de la igualdad de oportunidades y además crearán los mecanismos para asegurar una mayor presencia de mujeres en puestos administrativos y en candidaturas a cargos de elección popular. Aunque en este caso no se detallan los mecanismos, ni la forma en que esto se llevará a cabo.

Respecto al tema de las cuotas de género, los dos estados incluyen este apartado en sus códigos respectivos. En Tamaulipas aparece una prohibición de incluir más del 70% de candidatos de un mismo género para los cargos de diputados de mayoría relativa y representación proporcional y en los ayuntamientos.

En este mismo punto la ley de Zacatecas especifica con mayor detalle el tema de las cuotas en las elecciones del poder legislativo y de los ayuntamientos. En esta entidad se destacan dos situaciones: 1) la consideración de candidaturas

de migrantes<sup>24</sup> y 2) la rectificación de candidaturas como un mecanismo para garantizar el equilibrio entre géneros.

El tema de la participación política de las mujeres aparece en el Código electoral de Tamaulipas, y en la Ley electoral y la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de Zacatecas.

De los instrumentos legales diseñados recientemente en torno a la temática de género, cabe destacar la recientemente aprobada Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el estado de Zacatecas, la cual adapta a nivel estatal lo establecido en la ley federal en la materia. Sin duda se trata de una disposición importante que otros estados pueden observar en el marco de sus facultades y autonomía.

De esta ley el objetivo es: "regular y garantizar el derecho a la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, para eliminar la discriminación de la mujer, cualquiera que sea su circunstancia o condición, tanto en el ámbito público como en el privado" (art. 1). Destacan los tres ámbitos de acción: 1) establecimiento de políticas públicas que contengan acciones afirmativas a favor de las mujeres, 2) implementación de mecanismos institucionales que definan las facultades y obligaciones de las autoridades en el cumplimiento de la ley, 3) La promoción del empoderamiento de las mujeres en todos los niveles.

Dada la magnitud de las disposiciones contenidas, sólo se hace énfasis en algunos temas importantes relacionados con el papel de las mujeres en la vida electoral.

Se indica que corresponde a los poderes públicos y organismos autónomos del Estado la promoción de la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en los puestos de toma de decisiones. Asimismo, dedica un capítulo al abordaje de la participación y representación política equilibrada de las mujeres y los hombres, de tal forma que se propone a los entes públicos:

- El fomento de que el trabajo legislativo incorpore la perspectiva de género en forma progresiva.

---

<sup>24</sup> Se trata de una estado con altas tasas de expulsión de población lo que ha generado sin duda este tipo de cambios legales.

- El garantizar la implementación de mecanismos que promuevan la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular.
- La promoción y representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos y agrupaciones políticas locales, así como
- Garantizar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del estado, así como en organismos públicos autónomos del Estado.

Esta ley destaca ante todas las disposiciones anteriores ya que por un lado sistematiza en un solo ordenamiento una serie de medidas que se encuentran dispersas en varias leyes, por otra parte institucionaliza el tema de la igualdad y equidad de género pero va más allá de la representación al pretender incidir en el plano de las políticas públicas. Los instrumentos generados también son importantes ya que se visualiza el tema de la transversalidad de género en los diferentes ámbitos de la administración estatal.

Finalmente, al indicar un sistema de evaluación y seguimiento se compromete a la continuidad y correcto rumbo de las acciones que se emprendan. No obstante se trata de una disposición muy reciente, por lo que aún no se pueden observar sus resultados, los cuales se habrán de evaluar en el mediano y largo plazo.

## REFLEXIONES FINALES

Se observan en México notorios esfuerzos por lograr una mayor equidad de género, sobre todo en los últimos años. A pesar de que la incorporación de nuestro país a los dictados internacionales se dio en forma tardía, los avances han sido constantes, sobre todo en los últimos años. Pero si bien en el plano del discurso y de los programas generados se ha venido siguiendo un rumbo, la pregunta que aún persiste es: ¿qué impide a las mujeres acceder a espacios de decisión? Como se observó en este documento, son pocos los casos de mu-

jeros que han accedido a esta clase de puestos, aún cuando en el discurso México ha trabajado en este sentido.

La respuesta la encontramos en que los instrumentos legales y normativos no han sido actualizados a la misma velocidad que el discurso político. Prueba de ello es la muy reciente creación de leyes específicas en materia de equidad de género y los pocos avances del Cofipe, que al quedarse casi a nivel de recomendación no son acatados por los partidos políticos.

Pero esta desigualdad no se da en la misma proporción en todas las entidades. Como se desprende de la lectura de los marcos jurídicos, hay profundas diferencias en las entidades que aquí se expusieron, y esto no depende del nivel de desarrollo, ni del partido político que gobierna. Planteamos como hipótesis que la respuesta quizá se encuentre en la historia política y de los movimientos organizados de hombres y mujeres en cada entidad para encontrar una posible respuesta a la enorme desigualdad en este aspecto. Pero para comprobar este supuesto hace falta una investigación que utilice otros instrumentos para verificarlo, o encontrar otras posibles razones de esta desigualdad en los marcos legales.

Planteamos además a manera de propuesta una serie de tipos para organizar la información generada a nivel documental que va desde el mínimo o nulo abordaje hasta el máximo abordaje en una escala de cuatro grados, contemplando entre otros elementos el número de leyes y el tipo de disposiciones emanadas. Lo ideal sería comprobar si en otras entidades de México se sigue este mismo esquema o aparecen otros tipos que enriquecerían la clasificación. Se trata de una primera aproximación contemplando estados con niveles muy diversos de desarrollo, pero ninguno de los cuales pertenece a la categoría de muy baja marginación. La pregunta que surge es ¿qué sucede en sitios como Oaxaca o Chiapas, entidades con alto grado de pobreza pero con una historia de movilizaciones ciudadanas que datan de muchos años atrás? Conociendo estos datos, la clasificación que aquí se propone sería más completa para el caso de México.

De tal forma que concluimos que los conceptos de género, institucionalización de género y participación política son nociones que aparecen continuamente en el discurso pero que no se han traducido en acciones efectivas que aparezcan en el marco de legal, sobre todo de algunas entidades donde

prácticamente no se ha hecho nada al respecto. En otros sitios si bien se ha trabajado, hay muchos resquicios que impiden esa plena incorporación de las mujeres a la vida política. El trabajar en estos instrumentos es tarea de muchos sectores y la institucionalización de la perspectiva de género debe ser un asunto que vaya más allá del liderazgo personal o la voluntad política como ahora sucede.

#### FUENTES CONSULTADAS

##### LIBROS

- Arzaluz, Socorro, "Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM/IIS, 2004.
- \_\_\_\_\_, (coord.), "Diagnóstico de instancias municipales responsables de la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres. Región occidente de México", en *Instancias municipales de la mujer en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009.
- Castro Apreza, Inés, "La participación política de las mujeres en México. Mujeres en cargos de elección popular y toma de decisiones", en *Participación política de la mujer en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009.
- Consejo Nacional de Población, *Índice de Marginación a nivel localidad 2005*, México, CONAPO, 2007.
- Cunill, Nuria, *Participación ciudadana*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991.
- Icháustegui, Teresa y Yamilet Ugalde, *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*, México, Observatorio ciudadano de políticas de niñez, adolescencia y familia A.C, 2004.
- López Estada, Silvia, "Instancias municipales de la mujer en el Noreste de México. Un balance de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres", en *Instancias municipales de la mujer en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009.
- Massolo, Alejandra y Dalia Barrera Bassols, *Guía para la equidad de género en el municipio*, México, GIMTRAP-Indesol, 2004.
- Pérez Cervera, Julia, "La participación política de las mujeres en puestos de toma de decisión y representación política en el país. La sociedad civil de mujeres organizadas", en *Participación política de la mujer en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009.
- Quintero, Cirila (coord.), "Diagnóstico de instancias municipales responsables de

la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres. Región Norte y Noreste de México", en *Instancias municipales de la mujer en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009.

Torres Falcón, Martha, "Breve estudio comparativo de la participación política de las mujeres en el mundo contemporáneo", en *Participación política de la mujer en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009.

Verba, Sydney, *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*, Estados Unidos, Harvard University Press, 1998.

#### PÁGINAS DE INTERNET

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2009). II Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI, [<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?c=10215&s=est>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].

Instituto Federal Electoral, (1996-2009). Normatividad IFE. Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales. IFE, [<http://normateca.ife.org.mx/internet/>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].

Instituto Nacional de las Mujeres, (2009). Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres. INMUJERES. [<http://www.INMUJERES.gob.mx/>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].



# TERCERA

## CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL

### LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES Y LOS PUEBLOS INDIOS EN LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL. DE LAS CONQUISTAS INTERNACIONALES A LOS LOGROS Y LAS LIMITACIONES LOCALES

Inés Castro Apreza\*

#### RESUMEN

**D**urante el último cuarto del siglo XX, los derechos de las mujeres y de las minorías cobraron una singular importancia, impactando incluso la misma discusión y conceptualización de las teorías de la democracia y la ciudadanía. El artículo analiza, desde una perspectiva de género y de igualdad de oportunidades que han impreso esos contenidos críticos de la democracia y la ciudadanía, las legislaciones electorales de los estados que componen la Tercera Circunscripción Plurinominal. Observa el impacto de la legislación internacional en el ámbito nacional y local; el grado de integración/adopción del marco conceptual de género en los códigos electorales; la existencia o no de mecanismos

---

\* Doctora en sociología e investigadora del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas

concretos para que los partidos políticos cumplan con las cuotas de género establecidas, así como también las limitaciones y ausencias en relación a los derechos de los pueblos indios. Las conclusiones apuntan en el sentido de que mientras que en materia de equidad de género y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres hay notorios avances a nivel internacional y nacional, así como pasos incipientes favorables en las legislaciones estatales, en cuanto a los derechos de los pueblos indios, particularmente los derechos políticos, los vacíos todavía son significativos. Se decanta, en consecuencia, por el fortalecimiento de una democracia político-electoral más sustantiva, y sugiere algunos cambios importantes que deben hacerse en las legislaciones locales para apuntalar la paridad de género y la igualdad de oportunidades tanto entre mujeres y hombres como frente a los pueblos indios que conforman las entidades de la Tercera Circunscripción Plurinominal.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar y comparar los estados de la Tercera Circunscripción Plurinominal compuesta por Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Tabasco y Oaxaca, cuya sede se encuentra en Xalapa, Veracruz. La comparación se hace desde una perspectiva de género y de igualdad de oportunidades que ha impreso de nuevos contenidos a las teorías de la democracia y la ciudadanía. La igualdad de oportunidades se refiere al hecho de que todas las personas, hombres y mujeres, pero también los diferentes grupos étnicos en el marco de un Estado nacional, tengan las mismas posibilidades de acceder al bienestar social y de poder ejercer plenamente los derechos. Una condición que resulta fundamental en un contexto nacional como el nuestro, y particularmente en una zona que concentra una parte significativa de la población indígena de la República Mexicana como es la Tercera Circunscripción Plurinominal. En cuanto a la perspectiva de género, nos permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y a los hombres, en sus semejanzas y diferencias, así como las relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar unas y otros, dados ciertos recursos y capacidad de acción

desigual y socialmente contruidos.<sup>1</sup> La categoría de género surgida en los años setenta en el mundo anglosajón<sup>2</sup> ha permitido, ciertamente, abordar críticamente el análisis de lo social, pero también ha incidido en la gradual transformación de las relaciones sociales. De aquí que hablemos del género como categoría de análisis, además de como categoría política.

Precisamente, dicha categoría es útil cuando vemos cómo, de modo paulatino, se ha reconocido el papel asignado históricamente a las mujeres en las distintas sociedades, pero también cuando observamos en el ámbito internacional el reconocimiento de sus derechos y la implementación de políticas específicas que apuntan a la equidad de género. Por lo que, para nuestro propósito inicial, sea importante mencionar en un primer momento, si bien de manera sucinta, el proceso institucional que a nivel internacional y nacional ha tenido lugar para el posicionamiento de la perspectiva de género y la demanda de una mayor participación de las mujeres en la vida pública y política. Obviaré en este espacio —aunque considero que es un elemento esencial para entender el tema que nos proponemos— la lucha específica que mujeres de las más diversas clases y sectores sociales han llevado a cabo a través de distintas estrategias políticas en sus respectivos países para hacer posible que entidades internacionales y gobiernos nacionales adopten, de un modo u otro, políticas a favor de las mujeres y políticas con perspectiva de género. Este artículo, por tanto, tiene una perspectiva más bien institucional, centrándose sobre todo en la dimensión electoral de la esfera público-política: las cuotas de género y la proporción real del número de mujeres con respecto a la de los hombres en los cargos de elección popular y toma de decisiones. Incluyo en este apartado la cuestión de los derechos políticos de los pueblos indígenas, aunque en menor medida. Como se verá, mientras que en materia de género y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres hay notorios avances a nivel internacional y nacional, en relación a los derechos de los pueblos indios, particularmente los derechos políticos, los vacíos todavía son significativos, incluso en términos de información. Adelantos y vacíos en uno y otro tema, en cualquier caso, se ven

---

<sup>1</sup> Marcela Lagarde, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, España, Cuadernos Inacabados núm. 25, Editorial Horas y Horas, 1996, p. 15.

<sup>2</sup> Joan W. Scott, "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en Marta Lamas (compiladora), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Programa Universitario de Estudios de Género/Miguel Ángel Porrúa, 2003 [1986].

claramente reflejados en la estadística de género y en la estadística de contenido étnico referidas a la participación política y toma de decisiones (*infra*).

Lo que dejo claro en el análisis es que si, en un primer momento, el lenguaje de género integrado al discurso resulta un paso importante al respecto —los gobiernos nacionales, como el nuestro, suscriben convenios y tratados internacionales—, así como también lo es el reconocimiento en la ley de los derechos de los pueblos indígenas, no deja de ser relevante el hecho de que no se establezcan claras distinciones entre la igualdad, la equidad y la paridad de género. En concomitancia con lo anterior, es necesario observar las medidas concretas que se establecen (y que en la práctica puedan, quieran o tengan que cumplir los actores políticos) para hacer realidad la igualdad de oportunidades y la equidad de género. Rubro éste, hoy por hoy, con notorios déficits en las legislaciones locales.

En el segundo apartado analizo el estado actual de las entidades que conforman la Tercera Circunscripción Plurinominal desde las perspectivas ya mencionadas, lo que incluye el reconocimiento de la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, de los derechos políticos y del derecho a la participación política en general, con énfasis en el acceso de unas y otros a los cargos de elección popular y toma de decisiones. Por ello a esta aproximación primera a las entidades —que denomino *marco conceptual de género*, y que, de una u otra manera se encuentra ya integrado a las legislaciones—, sigue un apartado específico sobre las cuotas de género. Dada la experiencia histórica de los grupos excluidos, como las mujeres y los pueblos indios, condición analizada e incorporada en algunas vertientes críticas de las teorías de la democracia y la ciudadanía, y dado el estado actual de la situación de ambos grupos en el terreno político-electoral, las cuotas representan una medida afirmativa que podría subsanar algunas de las desigualdades perennes. De ahí su trascendencia. Al respecto de tales teorías críticas, es menester referir, sin abundar en un debate polémico y encontrado, además de no conclusivo que por las mismas razones excedería el espacio de este artículo, algunas de las aportaciones críticas a las teorías liberales de la democracia, entre ellas las de Held<sup>3</sup> y Phillips.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> David Held, *Modelos de democracia*, México, Alianza Editorial, Colección Política, 1992 [1987].

<sup>4</sup> Anne Phillips, *Género y representación democrática*, Instituto de Investigaciones Sociales-Programa Universitario de Estudios

Respecto de aproximaciones críticas a las teorías liberales de la ciudadanía, a su vez, podemos citar a Young;<sup>5</sup> Kymlicka,<sup>6</sup> Kymlicka y Norman<sup>7</sup> y Beuchot.<sup>8</sup> El sostenimiento de posturas teórico-conceptuales contrapuestas en el tema de la equidad de género y de las minorías nacionales tiene, en el fondo, claras consecuencias políticas, de ahí la enorme dificultad que ha representado introducir cambios en la vida pública. Están en juego concepciones determinadas del Estado, de la nación, del pueblo, de las relaciones sociales tradicionales entre hombres y mujeres, etcétera. La cuestión del poder, en consecuencia, no puede estar fuera de tales posturas académicas e intelectuales ni tampoco en las posiciones políticas frente a las temáticas señaladas. Sin embargo, también es cierto que en la vida política práctica cada vez está más extendido el reconocimiento de las condiciones históricas injustas e inequitativas que hemos experimentado las mujeres y otros grupos marginales, lo que constituye siempre un paso necesario para la implementación de medidas y políticas precisas que remonten esa situación.

En el artículo podrá observarse que, si bien limitados, hay claros avances en materia de equidad de género en el ámbito de la esfera público-política, mientras que son magros en relación al estado de los derechos políticos de los pueblos indígenas en la Tercera Circunscripción Plurinominal, aspecto del que me ocupo en el último apartado de este artículo.

---

de Género, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996 (1991); Anne Phillips, "Las pretensiones universales del pensamiento político", en Michèle Barrett y Anne Phillips (compiladoras), *Desestabilizar la teoría. Debates feministas contemporáneos*, México, Programa Universitario de Estudios de Género/Paidós, 1992 [2002]; Anne Phillips, "¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?", en Carmen Castells (compiladora), *Perspectivas feministas en teoría política*, Buenos Aires, Argentina, Paidós, Colección Estado y Sociedad núm., 43, 1996 [1994].

<sup>5</sup> Iris Marion Young, "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal", en Carme Castells (compiladora), *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós, col. Estado y Sociedad núm 342, 1996, Iris Marion Young, "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal", en Carme Castells (compiladora), *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós, col. Estado y Sociedad, núm., 342, 1996.

<sup>6</sup> Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Buenos Aires, Argentina, Paidós, Colección Estado y Sociedad núm. 41, 1996 [1995]. Kymlicka, W., *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Buenos Aires, Argentina, Paidós, Colección Estado y Sociedad, núm., 106, 2003 [2001].

<sup>7</sup> Kymlicka y Norman (1997 [1994]).

<sup>8</sup> Mauricio Beuchot, *Interculturalidad y derechos humanos*, México, Siglo XXI Editores/Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

## I. El avance de la legislación internacional en materia de género y derechos de los pueblos indígenas

Desde fines de los años sesenta “la cuestión de la mujer” constituye una de las preocupaciones fundamentales entre los organismos internacionales. A partir de entonces se han promovido encuentros, convenciones y marcos legislativos para incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, así como en lo que se ha denominado “el adelanto de las mujeres”. En menor medida, pero sin duda alguna también presente, se encuentran aquellos instrumentos referidos al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

La Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967) es considerada un primer paso en el plano internacional para avanzar en la búsqueda de la equidad de género y en la superación de la discriminación que afecta a las mujeres. El artículo 4º señala que se deberán adoptar “todas las medidas apropiadas para asegurar a la mujer en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna el derecho a votar y el derecho a ser elegible, así como a ocupar cargos públicos”. Dicha Declaración tenía, no obstante, algunas limitaciones importantes como no definir explícitamente el término de “discriminación” (algo que sí hará la Convención de 1979), además de dar por sentado que corresponde a la mujer ocuparse de las responsabilidades familiares.<sup>9</sup>

En 1975 se da otro paso significativo con la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, realizada en la Ciudad de México, donde se empezó a construir una agenda internacional de las mujeres. La organización de dos encuentros paralelos en aquel año empieza a perfilar, de alguna manera, que existen sendas posturas dentro del movimiento feminista, a saber, la lucha institucional que se realiza en el marco de organismos oficiales y gubernamentales, por un lado, y la lucha desde el trabajo de base y la movilización vinculada a organizaciones sociales, sindicatos y grupos no gubernamentales de

---

<sup>9</sup> El artículo 6 dice: “Sin perjuicio de la salvaguardia de la unidad y la armonía de la familia, que sigue siendo la unidad básica de toda sociedad, deberán adoptarse todas las medidas apropiadas, especialmente medidas legislativas, para que la mujer, casada o no, tenga iguales derechos que el hombre en el campo del derecho civil...”

mujeres. Más allá de posturas ideológicas y estrategias divergentes, los avances legislativos en el ámbito de la esfera público-política son producto, sin duda, de las luchas específicas, en muchos casos convergentes, de una y otra corriente. Si durante mucho tiempo los derechos políticos fueron valorados particularmente por la primera postura y minimizados o rechazados por la segunda, la importancia y el valor atribuido al derecho a votar ha crecido a la par de la democratización de las sociedades.

En 1979, con la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se da un nuevo paso importante en la discusión sobre la cuestión de la mujer en el ámbito internacional. En su artículo 7º dicha Convención establece lo siguiente:

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, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: *votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; 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; y participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*<sup>10</sup>

Como puede verse, la participación es concebida en términos amplios, lo que no es casual si pensamos en el contexto político militarizado y dictatorial de varias naciones al momento de la aprobación de la CEDAW, e igualmente importante es hacer notar que desde entonces ya se concebía claramente el derecho de las mujeres a participar en diversos ámbitos públicos, en vez de reducirla a la esfera privada y doméstica.

---

<sup>10</sup> He puesto cursivas al tema que nos ocupa en este análisis para darle mayor relevancia, sin menoscabo de los otros que también abordan las convenciones y los tratados que se citan.

En 1977 se realiza la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, en la ciudad de La Habana. En dicha Conferencia se aprobó el Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina. En 1994 se complementó este Plan con el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (estamos en la sexta Conferencia celebrada en Argentina). Este Programa de Acción definió como una de las prioridades y líneas estratégicas para el mejoramiento de la condición de las mujeres: “el acceso equitativo de las mujeres a las estructuras de poder y los procesos de toma de decisiones mediante mecanismos y acciones que permitan su participación efectiva en el desarrollo de una democracia integral”.

Dicho Programa Regional, que constituyó un insumo para la conferencia de 1995, estableció entre los objetivos estratégicos la promoción de acciones afirmativas (*affirmative action*) que permitan y amplíen el acceso de las mujeres al ejercicio del poder en los ámbitos legislativo, judicial, ejecutivo, directivo y de planificación, así como también la promoción de acciones tendientes a generar condiciones que permitan la participación y la representación política equitativa de las mujeres en los espacios formales e informales de la sociedad civil, en todos los procesos de adopción de decisiones y en el área de la planificación del desarrollo. La novedad para América Latina estuvo entonces en introducir el tema de las acciones afirmativas en la agenda regional y en concebir la representación política equitativa de las mujeres en espacios de toma de decisiones, incluida la planificación económica. Hay que recordar que para este momento el retorno a las democracias no sólo era ya un fenómeno generalizado en los países que conforman la región, sino también ampliamente asumido el hecho de que se podía avanzar aún más en la democratización de los regímenes políticos, para lo cual uno de los ejes centrales era el involucramiento de las mujeres en todas las esferas de toma de decisiones.

Años antes, en 1985, en Nairobi, Kenia, se había llevado a cabo la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la cual se aprobó el documento “Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la Mujer”. En el tema de participación y liderazgo, tal documento señalaba ya la necesidad de una estrategia conjunta de los gobiernos, organizaciones



no gubernamentales, el mundo académico y otros actores a fin de promover la participación de las mujeres en la formulación de políticas y decisiones para el desarrollo.

En el mismo año de 1994 se da otro paso importante con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como *Convención de Belem Do Pará*, nombre de la ciudad de Brasil en donde fue firmada.<sup>11</sup> Ahí se establece en su artículo 4º:

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: el derecho a que se respete su vida; el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; el derecho a la libertad y a la seguridad personales; el derecho a no ser sometida a torturas; el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; el derecho a la libertad de asociación; el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Belem Do Pará da así un paso importante en la concepción integral sobre la situación y condición de las mujeres y la necesidad de avanzar en el acceso y ejercicio de sus derechos en un contexto de no violencia.

En 1995 se lleva a cabo la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, en la ciudad de Beijing (o Pekín),

---

<sup>11</sup> La periodista mexicana Sara Lovera señala que a poco menos de 20 años de haber sido aprobada la Convención de Belem Do Pará, "Sólo en los últimos años Venezuela, Guatemala y México han aprobado leyes integrales que consideran tan importante la prevención y la erradicación, como la sanción a las conductas violentas contra las mujeres", en *Legislaciones en siete países olvidan Belem Do Pará*, (jueves 27 de noviembre de 2008), *Mujeres en Campeche Especiales* [<http://mujeresespecial.blogspot.com/2008/11/legislaciones-en-7-pases-olvidan-belem.html>] [consultado el 10 de diciembre de 2009].

en China. Aquí se manifiesta el interés por desarrollar mecanismos para evaluar el modo en que las mujeres van mejorando su situación en la sociedad. Es decir, si el tema, como se puede apreciar arriba, ya estaba plenamente integrado en la agenda internacional, se aceptó que, en realidad, no basta con los buenos enunciados y propósitos, sino que hay que preguntarnos si éstos se cumplen en la vida práctica. La Plataforma de Acción de Beijing plantea en particular como uno de los compromisos de los países vigilar y evaluar los adelantos logrados en la representación y participación de las mujeres. Y señala que los gobiernos deberán llevar estadísticas regulares sobre la presencia femenina en todos los niveles de adopción de decisiones, en el ámbito gubernamental y no gubernamental, así como en aquellos procesos que tengan como resultado la equidad de género.<sup>12</sup>

En 1996, en la vigésima segunda reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, los países presentes encomendaron a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la tarea de establecer indicadores para evaluar la situación actual y los avances esperables en el futuro respecto a la participación y liderazgo de las mujeres como expresión del logro de la equidad de género.

El trabajo que la CEPAL llevó a cabo a partir de esta recomendación hizo visible el vacío de información y el vacío de investigación en la temática de la participación y liderazgo de las mujeres. La situación, desde luego, ha cambiado desde entonces. Incluso en países como México, cada vez se presta mayor atención a este tema particularmente relevante desde la Conferencia de Beijing.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Por tal razón, me ha parecido importante incluir cuadros y gráficas con perspectiva de género en este análisis. Las estadísticas de género nos permiten visualizar con mayor claridad y contundencia la situación real de las mujeres y su acceso a las oportunidades vitales en todos los ámbitos, en particular –para nuestro análisis– en los cargos de elección popular y toma de decisiones.

<sup>13</sup> Cfr. Anna M. Fernández Poncela (compiladora), *Participación política. Las mujeres en México al final del milenio*, México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, el Colegio de México, 1995; María García Castro, "Género y poder: las mujeres diputadas en México", ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, 24-26 de septiembre, 1998; Bernal y Palomar Vera, 2000; Sam Bautista, 2000; Antonieta Hidalgo Ramírez, "Mujeres priistas destacadas. Algunas estrategias de ascenso y legitimación política", en Dalia Barrera Bassols (compiladora), *Mujeres, ciudadanía y poder*, México, el Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de Género, 2000; Barrera Bassols (compiladora), *Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México*, México, INAH-ENAH- GIMTRAP, 2003; Magdalena Huerta García y Eric Magar Meurs, *Mujeres legisladoras en México. Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, CONACYT, ITAM, Fridrich Ebert Stiftung, 2006; Ojeda Rivera, 2006. No se puede

Mientras tanto, en las cumbres interamericanas han sido incluidos compromisos explícitos de los gobiernos con acciones dirigidas a aumentar la presencia de las mujeres en posiciones de poder. Fue en la Conferencia Interparlamentaria Mundial de 1997 cuando se examinaron las cuotas para acceder a cargos legislativos y se estableció que éstas debían fijarse en torno al 30% como mínimo para favorecer la participación femenina. Un porcentaje que, como se verá, ha sido tomado a nivel nacional y estatal, con la perspectiva de incrementarlo.

Finalmente, en el año 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecen seis objetivos prioritarios, el tercero de los cuales se refiere a: *Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer*. Para ello establece cuatro indicadores referentes a la educación (2), al trabajo (1) y a la política (1): la relación entre niños y niñas en la educación primaria, secundaria y superior; la relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y 24 años; la proporción de mujeres entre los empleados remunerados del sector agrícola y la proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional.

Todo lo anterior nos deja ver que el tema de la equidad de género en el acceso a la esfera pública, particularmente en el ejercicio de los cargos de elección popular y la toma de decisiones es una de las prioridades en la agenda internacional. También puede notarse que cada vez se busca garantizar este derecho, por un lado, a través de la visibilización de las condiciones reales que privan en las naciones y, por otro, de la implementación de acciones afirmativas, obligatorias, que contribuyan a corregir las desigualdades históricas que cruzan todas las relaciones sociales, y que se encuentran *naturalizadas* en las sociedades. Precisamente porque, desde la perspectiva de género, se concibe que esas desigualdades no son naturales, sino resultado de una construcción social. Se plantea la posibilidad de transformarlas y erradicarlas. Medidas afirmativas como las cuotas nos muestran, en última instancia, las enormes dificultades que comporta llevar a cabo esos cambios y la necesidad de recursos impositivos frente a las inercias de la voluntad humana movida entre la tradi-

---

dejar de mencionar la abundante producción editorial sobre el tema de la participación política de las mujeres del Instituto Nacional de las Mujeres (cfr. INMUJERES, 2000, 2002, 2004, 2005, entre otros).

ción y el poder, entre la comodidad de las ventajas del género masculino y la capacidad de dominio que otorgan éstas.

En sintonía con todos estos avances en materia de género, se ha buscado a nivel internacional elaborar herramientas que permitan el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, si bien éstas, por importantes que sean, no presentan similares logros en las formulaciones explícitas referentes a los derechos políticos. Nuevamente, posturas teóricas y políticas sobre el Estado vuelven a estar presentes en los intentos por llegar a acuerdos respecto de la redefinición de las relaciones entre grupos étnicos y nacionales distintos que comparten el mismo territorio. Y la cuestión del poder tampoco está fuera de este debate y de estas luchas que cobran vigor en toda la década de los años noventa del siglo XX con la desintegración de los Estados nacionales, el renacimiento de los nacionalismos, las reivindicaciones de los pueblos sin Estado propio y las demandas políticas y autonómicas de grupos étnicos, no siempre ni necesariamente secesionistas. Sin ser protagonistas en estas luchas, diversos países de América Latina, entre ellos México, han dado ejemplos de la existencia de tales luchas y debates.

A fines de la década de los ochenta se adoptó la más importante herramienta con la que cuentan los pueblos indígenas y tribales del mundo para lograr el reconocimiento de sus derechos. El día 27 de junio de 1989 se adoptó en la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la 76ª reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Dicho convenio establece que los gobiernos implementarán medidas para proteger los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos. El artículo 6º del mismo Convenio señala que los gobiernos deberán “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”. Si dicho Convenio representa un paso importante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales de países independientes, una ausencia del mismo es que no señala medidas expresas en el sentido de garantizar los derechos políticos de representación a tales pueblos.

Por otro lado, el 13 de septiembre del 2007 fue aprobada la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la mayoría de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).<sup>14</sup> Dicha Declaración señala el derecho de los pueblos indígenas a vivir con dignidad, a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y a buscar su propio desarrollo. La no discriminación y la “libre determinación” se establecen igualmente como derechos. En el artículo 19º se dice que:

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, en todos los niveles de adopción de decisiones, en las cuestiones que afecten a sus derechos, vidas y destinos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Asimismo, el artículo 20 señala que “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, mediante procedimientos determinados por ellos, en la elaboración de las medidas legislativas y administrativas que les afecten”. Junto al reconocimiento de los usos y procedimientos propios de los pueblos indígenas, no aparecen en estos instrumentos variables e indicadores precisos que nos permitan determinar y valorar el grado de involucramiento real de dichos pueblos en la toma de decisiones dentro de los países respectivos. Cuando en las legislaciones locales se aborda el tema de los derechos indígenas, no sólo se evidencia como una cuestión no relevante, sino que si aparece se pone el acento en aquel reconocimiento de los usos y procedimientos vernáculos (los denominados usos y costumbres) más que en la proposición de mecanismos para garantizar el acceso y ejercicio de hombres y mujeres indígenas en cargos de elección popular y toma de decisiones.

---

<sup>14</sup> Esta Declaración fue debatida durante más de 20 años. En 1982, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas para elaborar normas de derechos humanos con el fin de proteger a los pueblos indígenas. En 1985, el Grupo de Trabajo empezó a preparar el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; en 1993, el Grupo de Trabajo acordó un texto definitivo del proyecto de Declaración y lo presentó a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, que lo aprobó en 1994.

¿Cómo se posiciona México en este contexto internacional de mayor reconocimiento de los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas? Nuestro país ha firmado la CEDAW (en 1981) y la Convención de Belem Do Pará (en 1996). Asimismo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión en 1990, según Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 del mes de agosto del propio año. El instrumento de ratificación se firmó el día 13 del mes de agosto de 1990. Dos años más tarde, en 1992, la Constitución Mexicana incorporó en su artículo 2º el reconocimiento de la nación mexicana como pluricultural.

Esto quiere decir que el gobierno mexicano se obliga al cumplimiento de los instrumentos mencionados. ¿Qué ha hecho entonces para ello? Hay dos importantes acciones emprendidas por el gobierno mexicano para garantizar los derechos de las mujeres y la igualdad entre hombres y mujeres: la promulgación de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2 de agosto de 2006) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (1º de febrero de 2007). En el tema específico de las cuotas de género en cargos de elección popular y toma de decisiones, la reforma electoral más importante se produjo en el año de 2002 (ampliada en 2007), si bien fue objeto de debate parlamentario desde 1993 (véase *infra*).

A juzgar por las fechas en que han sido emitidas las resoluciones anteriores, no puede soslayarse la importancia y el impacto de la Conferencia de Beijing en México, y en otras partes del mundo, ya que es notorio que a partir de ésta se han acelerado las medidas legislativas necesarias para tender a la equidad de género y, aunque en mucho menor medida, la igualdad de oportunidades.

Por otra parte, el 13 de marzo de 2003 se publicó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas que -establece en su artículo primero tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como el uso y la promoción de las lenguas indígenas. Mientras tanto, los derechos políticos y otros de los así llamados derechos de los pueblos indios, tales como la autonomía y el control de territorio, no han tenido cabida pese a que una parte de los pueblos indígenas organizados ha reivindicado estos últimos. Varios de los estados de la Tercera Circunscripción Plurinominal, Chiapas, Yucatán y

Oaxaca han protagonizado, en diversos momentos históricos, estas luchas de los pueblos indios.

## **II. Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal en México. Panorama general desde una perspectiva de género.**

Actualmente la condición de ciudadanía para hombres y mujeres por igual está establecida constitucionalmente en los estados. El derecho de las mujeres a votar, no obstante, es de reciente data: 1947 para las elecciones municipales y 1953 para las federales. Tres de las entidades de la Tercera Circunscripción se encuentran entre las primeras que, a nivel nacional, reconocieron los derechos políticos de las mujeres. En 1916, Yucatán reconoció la igualdad jurídica entre mujeres y hombres; y en 1922 la misma entidad reconoció a nivel municipal el derecho de voto de aquéllas. Mientras tanto, Chiapas y Tabasco reconocieron el derecho de voto de las mujeres en el año de 1925. Dicho reconocimiento de derechos políticos femeninos, con ser de enorme trascendencia y revelar un contexto histórico y unas condiciones especiales en las entidades que llevaron a cabo medidas al respecto, no guarda correspondencia, sin embargo, con el grado de participación política femenina en términos del acceso real a los cargos de elección popular y toma de decisiones. Incluso podemos observar, tanto en Tabasco como en Chiapas, cifras muy bajas de mujeres que logran acceder a cargos de elección popular. Esta situación nos remite al problema de que los avances legislativos no necesariamente llevan a una transformación rápida de las relaciones de género y poder prevalecientes. Como han mostrado diversos estudios históricos,<sup>15</sup> la desigualdad entre hombres y mujeres es de vieja data y ha sido un proceso largo, pausado, que cambia en el tiempo y en el espacio, pero que se reproduce en el imaginario social con gran eficacia, de generación en generación, y tanto unos como otras la hemos asumido como si tuviese un carácter natural e inmutable. La perspectiva de género, contrariamente, ha ayudado a mostrar que tales desigualdades son una construcción social y no natural y que, por tanto, pueden ser transformables.

---

<sup>15</sup> Cfr. Gerda Lerner, *La creación del patriarcado*, Barcelona, Editorial Crítica, 1990 (1986).

Del conjunto de estados, Yucatán es seguramente el estado mejor posicionado en términos de la equidad de género y de mujeres indígenas que acceden al cargo de presidentas municipales, sin llegar todavía a una situación ideal (véase gráficas y cuadros, *infra*). El importante movimiento de mujeres que históricamente ha tenido lugar en Yucatán (el primer congreso feminista tuvo lugar en el estado en 1916), tanto como el papel de las mujeres en los hogares de la sociedad local, según las propias percepciones sociales, han sido elementos que, en una medida u otra, pueden ayudar a explicar el estado actual de las mujeres yucatecas en la política.<sup>16</sup> Comparativamente, en Tabasco no ha habido un movimiento de mujeres significativo, excepto en el periodo de Tomás Garrido Canabal (1922-1935), cuando las maestras, particularmente, realizaron intensas movilizaciones, crearon clubes y fundaron el Partido Feminista Revolucionario de Tabasco (1931). Mientras tanto, en Chiapas ha sido sólo recientemente que el mismo ha cobrado fuerza y tiene, hoy por hoy, una gama diversa de organizaciones de mujeres, tanto en la corriente institucional como en la corriente de trabajo de base y de movilización social.<sup>17</sup>

Para el análisis de los temas de cuotas de género, participación política, equidad de género, y comunidades indígenas y usos y costumbres se han revisado diferentes documentos locales, tales como las constituciones políticas y los códigos electorales respectivos, así como, en su caso, la ley de participación ciudadana y la ley de igualdad entre mujeres y hombres.<sup>18</sup> Con base en ellos, un primer reconocimiento a los estados que conforman la Tercera Circunscripción es que en los distintos documentos disponibles se aprecia el marco conceptual de género. El marco conceptual de género en las legisla-

---

<sup>16</sup> Durante la realización de entrevistas a mujeres yucatecas en cargos de elección popular, en el marco de la investigación *La participación política de las mujeres en México*. Mujeres en cargos de elección popular y toma de decisiones (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009, en prensa), encontré percepciones sociales respecto de la fuerte presencia, mando y conducción de las mujeres en los hogares. Ciertamente, se reconoce la existencia del machismo en la sociedad yucateca y de que ello contribuye a que las mujeres sigan teniendo menor presencia en el ámbito público en general y en la política en particular.

<sup>17</sup> El primer movimiento organizado de mujeres se hizo frente a la iniciativa del gobernador Patrocinio González Blanco Garrido, en 1990-1991, de legislar el aborto bajo ciertas condiciones, un proceso que tuvo enorme repercusión nacional. Este momento da inicio a la constitución de organismos civiles orientados a la temática de mujeres y género. Posteriormente, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que apareció de manera pública el primero de enero de 1994, potenció la movilización femenina "mestiza" e indígena, en torno a sus propias demandas como pueblos indígenas, pero también en torno a demandas de género. Una abundante bibliografía ha sido producida sobre esta temática de movimientos de mujeres en Chiapas (cfr. Colección Chiapas, Biblioteca del Instituto de Estudios Indígenas/Universidad Autónoma de Chiapas, con sede en San Cristóbal de Las Casas).

<sup>18</sup> Véase al final del análisis la bibliografía y la documentación revisada.



ciones puede referirse —empezando por una escala menor— a la simple mención de las mujeres,<sup>19</sup> pero también a la explicitación de la necesidad de igualdad de oportunidades, equidad de género y tendencia a la paridad, además, puede (y debería siempre) incluir la formulación de medidas explícitas para favorecer la participación de las mujeres en cargos de elección popular (las cuotas de género). Aun en los estados con menores medidas explícitas al respecto, ya se cuenta de alguna manera con ese marco conceptual de género, lo que deja ver el grado en el cual ha permeado el tema de los derechos de las mujeres promovido en el ámbito internacional. Si bien no parece que esto se deba a una real aceptación social, como parte sustantiva de una transformación de las relaciones de género tradicionales, no cabe duda que la presión internacional juega un papel en dicho cambio y que esto, a su vez, puede contribuir en el largo plazo a la transformación de las conciencias y las prácticas sociales.

Sostengo que este cambio será en el largo plazo, ya que si bien los documentos explicitan su inclinación por la no discriminación, la igualdad de oportunidades, la equidad o la paridad de género, dejan un amplio margen de interpretación y, por ende, de acción a los partidos políticos respecto de las acciones concretas a tomar para lograr lo anterior. La enunciación del género en sí misma es significativa, pero las medidas concretas y, sobre todo, medidas obligatorias que incluyan amonestaciones en caso de incumplimiento por parte de los actores políticos, están ausentes. Punto en el cual las legislaciones locales se distancian todavía de la legislación nacional que sí presenta avances importantes al respecto.

En referencia al marco conceptual de género, la Constitución Política de Campeche, por ejemplo, reconoce que las mujeres tienen los mismos derechos políticos que los hombres, mientras que el código electoral local señala que los partidos promoverán y garantizarán la igualdad de oportunidades y la equidad tanto en las candidaturas de mayoría relativa como de representación proporcional. Una medida concreta para apoyar a las mujeres es que en los códigos de Campeche y Chiapas establecen que el 2% del financiamiento público asignado para actividades ordinarias permanentes se deberá destinar

---

<sup>19</sup> Aclaro, sin embargo, que en las discusiones feministas sobre el género aceptamos que hablar tan sólo de “mujeres” no es tener una perspectiva de género.

cada año para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

El código electoral del estado de Chiapas, a su vez, establece en su artículo 10 que es derecho de los ciudadanos del Estado y obligación para los partidos políticos, la igualdad de oportunidades, la equidad entre mujeres y hombres y el derecho de los jóvenes para acceder a cargos de elección popular. El código de Campeche —en su artículo 4º— y la ley electoral de Tabasco —en su artículo 5º— expresan en iguales términos lo anterior, exceptuando en estas entidades la parte de los jóvenes.

En Chiapas, el código también establece una cuota del 60% de candidaturas como máximo para un mismo género (véase *infra*); sin embargo, en su artículo 51 señala que los partidos “tenderán a promover” una mayor participación de mujeres y jóvenes en cargos de elección popular “en los términos que determinen sus documentos básicos”. Resulta claro que este matiz puesto entre comillas se puede leer como un candado para la aplicación estricta de cuotas (en el mismo sentido último podría interpretarse la ley electoral de Tabasco).

La Constitución Política de Tabasco prohíbe en términos generales toda forma de discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, lengua, idioma, sexo, religión, entre otras.<sup>20</sup> En el artículo 42 del código electoral tabasqueño se dice que la declaración de principios de los partidos políticos “contendrá necesariamente” la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres. Sin embargo, el artículo 35 señala, a su vez, que, como organización de ciudadanos, los partidos políticos tienen como fin “hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios o ideas que postulen”. Una vez más, está presente el matiz que es una manera de reconocer que la decisión final recae estrictamente en los partidos y, por ende, dependiente de las relaciones de género y de poder que se expresen en su interior, así como en la sociedad que los cobija.

La Constitución Política de Oaxaca establece en su artículo 25 que la ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas, así como establecerá los

---

<sup>20</sup> El artículo 4 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco menciona tanto la discriminación por “género” como por “sexo”.

mecanismos para “la plena y total participación de las mujeres” en los procesos electorales, es decir, su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad. A diferencia de otros casos, respecto a los derechos políticos femeninos el artículo citado señala que se “sancionará su inobservancia”. La ley electoral, no obstante, no indica nada al respecto de esto último.

En Quintana Roo, la Constitución Política únicamente señala que es función del Estado “proveer el desenvolvimiento de todas las facultades de sus habitantes y promover en todo a que disfruten sin excepción de igualdad de oportunidades”. Mientras tanto, la Constitución Política de Veracruz señala que la ley garantizará que la mujer no sea objeto de discriminación y que tenga los mismos derechos y obligaciones que el varón en la vida política, social, económica y cultural del Estado.

En el código electoral de Veracruz se habla —tanto en el artículo 34 como en el 44— de la obligación de promover una mayor participación en la vida política del estado, a través de cargos de elección popular, de las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, indígenas y grupos vulnerables. Finalmente, el código electoral veracruzano señala que se promoverá el acceso al ejercicio del poder público “en condiciones de equidad y participación política (sic), de jóvenes menores de 30 años en igualdad de oportunidades”.

Más allá de la sola enunciación en pro de los derechos políticos de las mujeres, la igualdad de oportunidades y la equidad de género, existen diferentes indicadores de género para evaluar la situación en los estados en el ámbito de la vida política. Cabe hacer mención del indicador de “voluntad política” de los gobiernos para tomar medidas concretas que tiendan a la transformación de las relaciones de género, el cual ha sido propuesto por la Comisión Económica para América Latina.<sup>21</sup> El indicador de voluntad política se refiere, por ejemplo, a la promulgación de leyes concretas, o bien a la creación de instituciones políticas específicas que se ocupen de la observancia, salvaguarda y garantía de los derechos de las mujeres.

---

<sup>21</sup> Comisión Económica para América Latina, *Participación, Liderazgo y Equidad de Género en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Chile, 1999.

Al respecto, encontramos que en nuestro país las 32 entidades federativas que lo componen cuentan actualmente con alguna instancia de la mujer: Guerrero y Michoacán tienen una Secretaría de la Mujer; el Estado de México cuenta con un Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, mientras que en el resto de los estados hay un Instituto de las Mujeres local. De manera que todos los estados que conforman la Tercera Circunscripción Plurinominal cuentan con dicha instancia. Ahora bien, 20 de las entidades han aprobado, a través de sus respectivos congresos locales, leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en concordancia con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En la Tercera Circunscripción Plurinominal, solamente Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Veracruz, Tabasco y Yucatán cuentan con una ley de tal tipo. En la última reforma a la Constitución Política de Oaxaca, en noviembre de 2008, se estableció en el artículo 12 el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia de género, tanto en el ámbito público como en el privado, lo que se puede interpretar como una ventana para que el congreso apruebe la ley contra la violencia a las mujeres. Mientras tanto, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres sólo ha sido aprobada a nivel local en el estado de Campeche.

Para insistir en una cuestión que considero fundamental, cuando hablamos de equidad de género, igualdad de oportunidades, etcétera, no se trata tan sólo de adoptar y difundir un lenguaje determinado en las constituciones políticas locales, por importante que ello sea. Se trata además, y sobre todo, de proporcionar medidas concretas en los códigos electorales respectivos y otras leyes secundarias para conseguir aquellos fines específicos. De manera que hay que señalar que el estado ideal en relación al tema central que nos ocupa en este análisis, garantizado mediante dichas medidas, no está presente en las legislaciones estatales. Frente a esta realidad es inevitable hacer la lectura, como ya se apuntaba líneas arriba, de que las relaciones de género son también relaciones de poder o, como dice Joan W. Scott, "el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder. Los cambios en la organización de las relaciones sociales corresponden siempre

a cambios en las representaciones del poder".<sup>22</sup> Ciertamente los cambios en el lenguaje, sea que se establezcan en las leyes o permanezcan en el discurso público, no incluyen ni suponen otros cambios necesarios: en la simbología, en las normas aceptadas socialmente, en las estructuras de poder organizacional. Una lectura más radical, presente en ciertas perspectivas feministas, observaría incluso que dada la composición masculina mayoritaria en la cúspide organizacional de los partidos políticos, resulta más difícil la introducción de cambios con perspectiva de género. Sin embargo, las inercias siguen presentes entre diversos sectores sociales, femeninos y masculinos, de manera que, en el ámbito de la esfera público-política, sostengo que mucho ayudaría la coordinación entre las dos corrientes feministas, por un lado, con instituciones como el Congreso de la Unión, por otro, para el tema de la representación política de las mujeres en distintos espacios de toma de decisiones, la erradicación de la violencia contra las mujeres, etcétera.

### III. Las cuotas de género en los códigos electorales

Las denominadas *acciones afirmativas* han sido un recurso del que los gobiernos se valen para tomar medidas fuertes, decididas, en algunos casos radicales, respecto de alguna problemática considerada estructural y que se busca transformar. Las acciones afirmativas, ciertamente, pueden ser consideradas como medidas discriminatorias o de *discriminación positiva* porque favorecen a unos grupos y no favorecen a otros. El valor de dichas medidas, es decir, el hecho de ser "positivas", estriba en que buscan corregir las desigualdades históricas que viven determinados grupos, como las mujeres y las minorías étnicas, entre muchos otros, quienes son favorecidos por aquellas medidas.

Las cuotas de género constituyen una acción afirmativa que en las últimas dos décadas ha cobrado enorme relevancia en diversas partes del orbe. Ha sido objeto de estudio —con mayor intensidad desde mediados de los años noventa— y de gran controversia entre los actores políticos, como ya lo es en

---

<sup>22</sup> Joan W. Scott, "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en Marta Lamas (compiladora), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Programa Universitario de Estudios de Género/Miguel Ángel Porrúa, 2003 [1986], p. 289.

México particularmente desde que, en el año 2002, se llevó a cabo la reforma electoral nacional más importante al respecto de promover y garantizar la participación política de la mujer en los cargos de elección popular y toma de decisiones.

Dicho tema, sin embargo, se remonta años atrás en nuestro país. Desde 1993, en la Cámara de Diputados el tema de la mayor participación femenina en los cargos de elección popular fue objeto de discusión entre los legisladores. Hay que señalar que una revisión del Diario de Debates de la Cámara de Diputados de entonces a la fecha revela claramente un reposicionamiento del debate de la cuestión de género, favorecido, sin duda alguna, por la IV Conferencia Internacional de Beijing de 1995. El debate parlamentario de 1993 deja mucho qué desear porque muestra la escasa seriedad que el tema de la participación femenina concitaba entre mujeres y hombres legisladores de los distintos partidos políticos. La reforma electoral se quedó así en el nivel de conminar a estos organismos partidarios a promover una mayor participación política de las mujeres. Se notará cómo, desde entonces, el diseño de la ley es producto de relaciones de fuerza, pero también de concepciones sobre el género muy arraigadas en la consciencia social, frente a lo cual la legislación internacional ha jugado un papel de presión para el cambio muy importante.

En 1996 se da un paso adelante al respecto del tema, ya que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales hace una recomendación a los partidos para que consideren en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios no excedieran del 70% para un mismo género. Mientras tanto, en 2002 se aprobó una modificación que estipula la obligación de los partidos a promover y garantizar una mayor participación de las mujeres mediante su postulación a cargos de elección popular y toma de decisiones. De tal manera, una reforma electoral importante al respecto de las cuotas de género ha sido, sin duda, la del año 2002, ya que fueron aprobadas algunas medidas referentes a la igualdad de oportunidades y a la equidad entre hombres y mujeres para acceder a cargos de elección popular. En tal sentido, el nuevo artículo 175A dispone que: "de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral (IFE), en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo

género". Asimismo, el artículo 175C establece posibles amonestaciones públicas en el caso de que un partido político o coalición no cumpla con los incisos previos de este mismo artículo.

La reforma del año 2007, a su vez, hizo importantes modificaciones, ya que en el artículo 219 se establece que: "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, deberán integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad". El artículo 220, además, dice que "Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada". Finalmente, el artículo 221 señala que si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá una rectificación que, en caso de no realizarla, se hará acreedor de una amonestación pública. Si después del plazo establecido en la ley el partido no modifica su decisión, el IFE puede sancionarlo con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

Avances importantes se dieron en el código electoral nacional con la reforma de 2007: por un lado, incrementar la cuota de género del 30% al 40%, y por otro, proponer la alternancia en las candidaturas de género en las listas. Sin dejar de reconocer tales avances, hay que decir que la realidad no siempre concuerda con la ley, de manera que es necesario preguntarse ¿cuán efectivas han sido las cuotas de género? Existen diversos estudios que señalan que tienen un importante efecto simbólico, pero que su cumplimiento cabal depende mucho de que sean obligatorias para los partidos políticos y que especifiquen claramente cómo se deben aplicar;<sup>23</sup> también destacan la prevalencia de concepciones tradicionales sobre el género y, por tanto, las enormes dificultades para el cambio.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Banco Interamericano de Desarrollo/ Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer, Mujeres en el Poder. Cambian las reglas del juego, Seminario "Liderazgo de la Mujer. Teoría y Práctica", México, Agosto 2000.

<sup>24</sup> Inés Castro Apreza, *La participación política de las mujeres en México. Los cargos de elección popular y toma de decisiones*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en prensa.

En las experiencias internacionales ha quedado claro que las acciones afirmativas constituyen medidas necesarias para afrontar y combatir desigualdades históricas; sin embargo, estudios recientes confirman que entre más “candados” tengan las leyes de cuotas para que se apliquen realmente, es decir, sin posibilidades de hacer “trampas” y “fraudes” por parte de los partidos políticos, mejores resultados se tienen.<sup>25</sup> Esas estrategias partidarias ya han sido ampliamente señaladas: colocar a las mujeres en las posiciones de suplencia, hacerlas competir en lugares “perdidos” de antemano por los partidos políticos que las postulan; colocarlas como propietarias, pero hacerlas renunciar una vez que ganan la elección (y el suplente, un hombre invariablemente, toma su lugar). Lo anterior nos deja ver no sólo las inercias masculinas para el cambio, sino también la responsabilidad femenina al aceptar condiciones que impiden el mismo.

Respecto de las cuotas de género, existen, desde luego, argumentaciones serias tanto en pro como en contra que ponen el acento en distintas dimensiones de la democracia y la ciudadanía. Entre las primeras están las siguientes: se dice que en ausencia de dicho mecanismo se viola el derecho de las mujeres a gozar de una representación igualitaria; se asegura que las cuotas no crean discriminación sino que la corrigen, puesto que sirven para compensar las barreras sociales existentes que no permiten a las mujeres recibir un porcentaje justo de asientos; y, finalmente, se afirma que una elección democrática se sustenta en el principio de la representación y no en la educación, esto es, las mujeres pueden ser tan calificadas como los hombres, pero sus cualidades suelen ser minimizadas y degradadas en un sistema político dominado por éstos.<sup>26</sup> A su vez, los argumentos en contra señalan que las cuotas son antidemocráticas, pues transgreden el derecho del electorado a decidir quién será electo; se asegura que violan el principio de igualdad de oportunidades, ya que se da preferencia a las mujeres; y se señala que conspiran contra la calidad de los gobernantes, puesto que para acceder al poder se abandona la ruta de mérito y se toma el “atajo” del género.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Patricia Isabel Zapata Morales, “Representación femenina en los congresos locales. El impacto de las cuotas de género”, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, 24-26 de septiembre de 2008.

<sup>26</sup> Mónica Aspe Bernal y Diego Palomar Vereá, “Representación política y género: el sistema de cuotas y su aplicación en México”, en *La Ventana* núm. 11, México, 2000.

<sup>27</sup> *Ibid.*, También puede consultarse la monumental obra –y seguramente la más completa hasta ahora para el caso mexicano–



Por importantes que sean unos argumentos y otros, no cabe duda de que la adopción de cuotas de género es un paso significativo para tender a la equidad, la igualdad y la paridad. Particularmente, cuando se dice que lo importante es contar con las cualidades y capacidades necesarias para el ejercicio del cargo y no el hecho de atender al género, se olvida que, hoy por hoy, las mujeres han incursionado en diferentes disciplinas científicas, tecnológicas y sociales, y cuentan con la experiencia y el conocimiento necesario para poder ejercer cargos y puestos de toma de decisiones. Esto no quiere decir que en todas las entidades mujeres y hombres ya tengan las mismas oportunidades y exista una equidad de género. Quiere decir tan sólo que existe un número suficientemente importante de mujeres con las capacidades, las destrezas y los conocimientos necesarios para acceder a cargos y puestos de toma de decisiones en igualdad de condiciones que los hombres. De manera que persiste la pregunta: ¿por qué hay menos mujeres en las estadísticas de género de participación política? La sugerencia ofrecida en este artículo es la prevalencia de relaciones de poder en las estructuras partidarias e institucionales que impiden el cambio, por un lado, y la persistencia de concepciones tradicionales del género en amplios sectores de la sociedad. Las mismas mujeres políticas de las distintas fuerzas partidarias, es decir, con independencia de la filiación política, reconocen la existencia de tales inercias dentro de los partidos, seguramente porque comparten una misma posición de género.<sup>28</sup>

De manera que grupos históricamente excluidos sólo pueden trascender su marginación mediante acciones afirmativas. Éstas, como se dice entre quienes están a favor de ellas, deben ser transitorias porque, de otra manera, crean nuevas desigualdades. No queda claro, en cualquier caso, qué tan transitorias serían ahí donde se aplican, es decir, cuánto tiempo se considera necesario que estén vigentes para remontar las desigualdades existentes, pero sí es claro que son imprescindibles en un contexto de profundas desigualdades de género.

En relación con las cuotas de género en la Tercera Circunscripción Plurinominal, los dos estados que hasta hace poco no explicitaban nada al respecto en

---

de Magdalena Huerta García y Eric Magar Meurs, *Mujeres legisladoras en México. Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, CONACYT, ITAM, Fridrich Ebert Stiftung, 2006.

<sup>28</sup> Cfr. Castro, *op. cit.*

sus legislaciones respectivas eran Oaxaca y Tabasco. Sin embargo, Oaxaca publicó un decreto el 8 de noviembre de 2008 y Tabasco el 12 de diciembre del mismo año estableciendo cuotas de género: de no considerarlas previamente, tales entidades pasaron a adoptar un porcentaje de 40% como mínimo para un mismo género. Este era el porcentaje que adoptaba la legislación de Campeche, en su momento el más alto en la Tercera Circunscripción, hasta la más reciente actualización del decreto campechano al respecto realizada el 12 de septiembre de 2008. Con dicho decreto se establece un nuevo porcentaje, que sigue siendo el más alto igualmente y que busca explícitamente la paridad de género: el 50%. El resto de los estados, Chiapas, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán señalan un porcentaje de 70% como máximo para un mismo género.

De manera que, hoy por hoy, todos los estados de la Tercera Circunscripción han actualizado su legislación respectiva en el tema de la equidad de género en los procesos electorales, específicamente en la designación de candidaturas. Cabe señalar, además, que en los casos de Chiapas y Quintana Roo tanto la Constitución Política estatal como el código electoral respectivo establecen las cuotas de género, mientras que en el resto de los estados sólo lo hacen en sus legislaciones electorales.

Por otra parte, con excepción de Oaxaca y Tabasco, invariablemente las legislaciones hablan en términos de una cuota máxima de "candidaturas de un mismo género" sin explicitar el sexo, pero sabemos que el tope máximo establecido en las mismas alude al número de hombres, mientras que el mínimo refiere al número de mujeres. En Oaxaca y Tabasco se habla de la integración de listas de candidatos "con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género".

Además, en Chiapas, Quintana Roo y Veracruz se excluye de este principio las candidaturas resultado del voto directo, esto es, aquellas definidas en función de elecciones partidarias internas *ad hoc*. En el caso de Chiapas la ley añade que no menos del 30% de las candidaturas deberán ser de jóvenes, sin especificar el sexo.

La aparente homogeneidad entre las entidades respecto de las cuotas de género, más allá de los porcentajes, muestra, en efecto, algunas diferencias al momento de explicitar —además de lo dicho arriba— si se está comprendiendo las candidaturas de propietario y suplente; si es únicamente aplicable el criterio

a las candidaturas por el principio de mayoría relativa o también a las del principio de representación proporcional y si lo es o no en las listas de ayuntamientos. Aún aquí puede referirse solamente al cargo de presidente municipal, o bien al de regidor y síndico. Finalmente, un criterio adicional, presente o no en las legislaciones, es si se expresa en el sentido de alternar el género en los primeros lugares de las listas de las candidaturas respectivas (diputados por representación proporcional e integrantes de los ayuntamientos). El siguiente cuadro resume tales diferencias en las legislaciones estatales respecto de las cuotas de género.

## Cuadro 4

### CUOTAS DE GÉNERO EN LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN

Estado	Cuotas	%	MR	RP	Cabildos	Género
Campeche	Sí	50	Sí	Sí	Sí *	Sí
Chiapas	Sí	30	Sí **	No	Sí	Sí
Oaxaca	Sí	40	Sí***	Sí***	No	No
Quintana Roo	Sí	30	Sí **	Sí	No	No
Veracruz	Sí	30	Sí ***	No	No	Sí
Yucatán	Sí	30	Sí	No	No	Sí
Tabasco	Sí	40	Sí	No	Sí	Sí

\*Incluye regidores y síndicos.

\*\*Se excluye candidaturas resultado de voto directo.

\*\*\*Aplica a candidaturas de propietarios y suplentes.

Nota: la columna de Género alude a si la ley propone alternarlo en los primeros lugares de las listas, ya sea de diputados o miembros de los ayuntamientos.

Fuente: elaboración propia con datos de Compendio Político-electoral Tercera Circunscripción Plurinominal.

Si bien es un avance la adopción del marco conceptual de género y la inclusión de la cuota de género en particular, en ningún caso los códigos electorales señalan que habrá amonestaciones cuando los partidos políticos incumplan las leyes de cuotas. La ausencia de tales amonestaciones en caso de incumplimiento deja así un margen amplio a los partidos políticos para decidir si cumple o no con lo estipulado. Pese a todo, es importante referir los matices existentes al respecto entre los diferentes estados de la Tercera Circunscripción.

El Código Electoral de Campeche señala en su artículo 265, numeral uno, que es requisito esencial para que proceda el registro de candidatos propietarios el que ninguna de las planillas para la elección de ayuntamientos y juntas municipales contenga una proporción mayor al 50% de candidatos de un mismo género. No se señala igualmente para el caso de las candidaturas a diputados de mayoría relativa y representación proporcional; en este último se dice que “no deberá incluir una proporción mayor al 50% de candidatos de un mismo género”. Se podría señalar entonces que el código es más estricto en la elección de ayuntamientos y juntas municipales que en las candidaturas de diputados. Para ambos casos la legislación señala que las listas y las planillas se conformarán alternando candidaturas de género distinto. No hay en la ley, sin embargo, un mecanismo que permita controlar a los partidos políticos para que incluyan al 40% de mujeres como candidatas en ninguno de los dos casos.

En Chiapas, la Constitución Política apunta, en su artículo 14 Bis apartado B, que los partidos “*deben incluir* entre sus candidatos propietarios a diputados y a integrantes de los ayuntamientos a no más del 60% de un solo sexo y no menos del treinta por ciento de jóvenes menores de 30 años”. Añade que “no se registrarán a los candidatos (...) hasta en tanto no se garantice la equidad de género y el porcentaje de jóvenes”. Sin embargo, el código de elecciones y participación ciudadana retoma la cuota de género y la de jóvenes, pero ya no se pronuncia sobre no registrar a candidatos en tanto no se garantice lo anterior. La Constitución Política, por tanto, es más estricta, si bien el código añade 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”.

A su vez, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca en el Decreto no. 723 de noviembre de 2008 establece en su artículo 12: “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán (sic) integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad...” En el artículo 155 se añade que se garantizará la representación de hombres y mujeres, propietarios y suplentes, “con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad”. La novedad del código es haber introducido

recientemente una cuota de género que se sitúa por encima de la adoptada en la mayoría de los estados de la Tercera Circunscripción.

La Constitución Política de Quintana Roo establece como obligación de los partidos postular candidatos de ambos géneros “cuidando que ninguno de éstos tenga una representación mayor al 70%”. La Constitución exceptúa de la cuota las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo. Mientras tanto, la ley electoral, en su artículo 127, dice que los partidos promoverán la participación política de las mujeres y los jóvenes, así como también vigilarán que las candidaturas por ambos principios no excedan el 70% para un mismo género, con la excepción antedicha.

La Ley Electoral de Tabasco, en su artículo 217, señala que las solicitudes de registro de candidaturas a diputados, presidentes municipales y regidores “deberán integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad”. La peculiaridad de su muy reciente ley electoral (el Decreto 099 al respecto de las cuotas de género fue publicado el 12 de diciembre de 2008) estriba en incluir las solicitudes de registro de presidentes municipales, algo no contemplado por algún otro código. Además, sólo Tabasco y Oaxaca señalan que se procurará llegar a la paridad.

El más expedito código electoral al respecto de las cuotas de género es el de Veracruz. El artículo 14 del Código Electoral señala que en las postulaciones de candidatos a diputados “en ningún caso deberán exceder del 70% de candidaturas de un mismo género”. Y en el caso de las listas de representación proporcional, además de tener que cumplir con la misma cuota, se añade que “deberá integrarse una fórmula de candidatos propietario y suplente, de género distinto en cada bloque de tres”. Para el caso de los regidores de los ayuntamientos, el artículo 16 establece en iguales términos que debe alternarse el género. Y en el mismo artículo, para los candidatos a ediles propietarios se establece la misma cuota, exceptuando las candidaturas producto de elecciones internas mediante voto directo.

Además, y a diferencia de lo que ocurre en las otras entidades, el código veracruzano establece que los órganos electorales deberán estar integrados por la misma cuota de 70% como máximo para un mismo género: el consejo general, los consejos distritales y los consejos municipales.

Finalmente, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Yucatán, en su artículo 89, señala que las solicitudes de registro de candidaturas a diputados “en ningún caso incluirá más del 70% de candidaturas propietarios de un mismo género”. Asimismo, dice que en las listas de diputados de representación proporcional “dentro de las tres primeras candidaturas habrá una candidatura de género distinto”.

Con lo visto puede afirmarse que la existencia de leyes con cuotas de género ya es en sí mismo un gran avance en el proceso de lograr la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, todavía hay que analizar cómo se aplican en los procesos electorales, es decir, si los partidos políticos realmente cumplen los señalamientos de la ley y, por tanto, si ésta es efectiva en la práctica. Es claro que pese a que la ley sea explícita en la búsqueda de la igualdad y, en su caso, de la paridad, la falta de amonestaciones por el incumplimiento de la ley lleva a los partidos políticos a tomarla con discrecionalidad, al propio juicio y elección. De ahí puede explicarse que tomando como referencia la composición actual de los congresos locales en ningún caso se cumpla con el porcentaje de cuota de género (véase gráficas *infra*). Una importante falta en la ley, por lo tanto, sería precisamente el hecho de no señalar penalizaciones en caso de que los partidos políticos incumplan con las cuotas de género establecidas. Si bien hay un evidente efecto cascada en la adopción del marco conceptual de género y de medidas como las cuotas de género en las legislaciones locales, el hecho de que ninguna de ellas señale con claridad la manera de garantizar que se cumplan probablemente responda al hecho de que los congresos y las estructuras partidarias estatales se vean más alejados de la obligatoriedad de las normas internacionales, así como a una mayor fuerza de la tradición en las concepciones sobre el género. Un tema que está por explorarse, pero que podría darnos más luces al respecto, es el de la menor fuerza y, por ende, menor presión por parte de las corrientes feministas en los contextos locales para apuntalar la equidad de género en la esfera público-política. De hecho, así como el valor social atribuido al voto ha sido un proceso gradual, el valor social atribuido al derecho de las mujeres a acceder a cargos de elección popular, es decir, a ser votada, todavía puede considerarse incipiente, de manera notoria entre las mujeres de la corriente feminista de trabajo de base y movilización social.

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL

Las gráficas a continuación muestran el estado actual de la composición de los congresos locales que forman parte de la Tercera Circunscripción Plurinominal, tanto en términos porcentuales como en números absolutos (las dos medidas son necesarias, ya que ambas nos proporcionan información; los números absolutos, no obstante, pueden ser engañosos porque pueden mostrar un alto número de mujeres comparado entre estados, pero hay que relativizarlos en función del número total de legisladores de las cámaras respectivas).

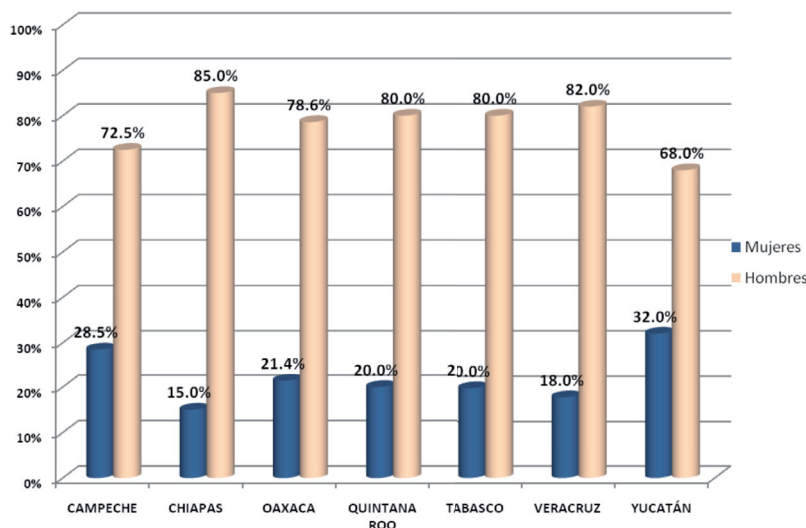
En términos porcentuales, los estados mejor posicionados en representación femenina en los congresos locales son: Yucatán (32%), Campeche (28.5%) y Oaxaca (21.4%). Las entidades posicionadas más abajo son: Chiapas (15%), Veracruz y Tabasco (18%) y Quintana Roo (20%).

En lo que respecta a la representación femenina en las presidencias municipales de los mismos estados, encontramos que Tabasco ha tenido una sola alcaldesa en el lapso de 1995 al 2008, es decir, en trece años. Una sola mujer ocupó ese cargo en el año 2000 (las gráficas de las presidencias municipales ocupadas por mujeres que abajo se muestran corresponden a 1995, 2002 y 2008, pero también contamos con cifras de los años 2000 y de 2004 no incluidas en este trabajo). En Campeche ha habido una presidenta municipal en 1995, dos en 2002 y 2004, y no hubo ninguna en 2000 y 2008. En Chiapas hubo 4 en 1995, 1 en el 2000, 4 en 2002, 2 en 2004, y tres en 2008 (en total hay cinco en este último año, ya que en el periodo postelectoral se designaron dos presidentas mujeres al frente de los ayuntamientos). En Oaxaca hubo 5 mujeres al frente de los cabildos, ocho en 2000, 12 en 2002, 11 en 2004 y 9 en 2008; en Quintana Roo no ha habido ninguna mujer presidenta municipal en 1995, 2004 y 2008; en Veracruz hubo 14 en 1995, 9 en 2000, 14 en 2002, 13 en 2004 y 17 en 2008.

De manera que si en los congresos locales la representación femenina es baja, lo es más aún en los ayuntamientos, especialmente en el cargo de presidentas municipales. En el puesto de regidoras la situación parece mucho mejor (véase Cuadro 6).

## Gráfica 1

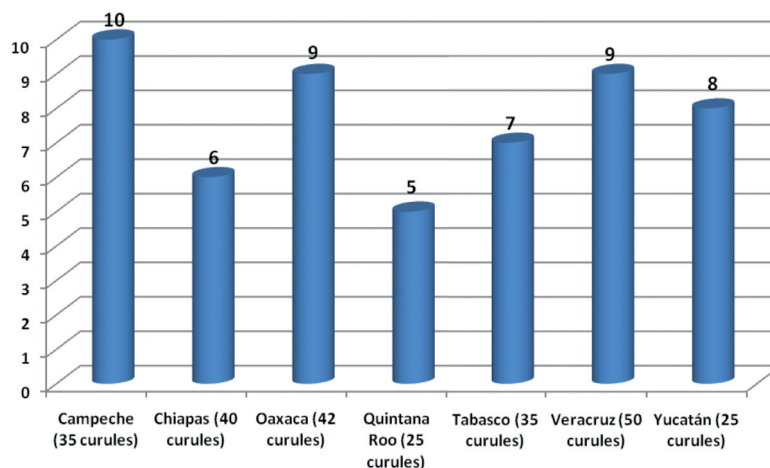
PORCENTAJE DE DIPUTADOS EN LOS CONGRESOS ESTATALES DE LA  
 TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, 2008.



Fuente: elaboración a partir de páginas *web* de los respectivos congresos estatales. Julio 2008.

## Gráfica 2

DIPUTADAS ESTATALES POR ESTADO EN LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURIONOMINAL  
 (NÚMEROS ABSOLUTOS), 2008.



Fuente: elaboración a partir de páginas *web* de los respectivos congresos estatales. Julio 2008.

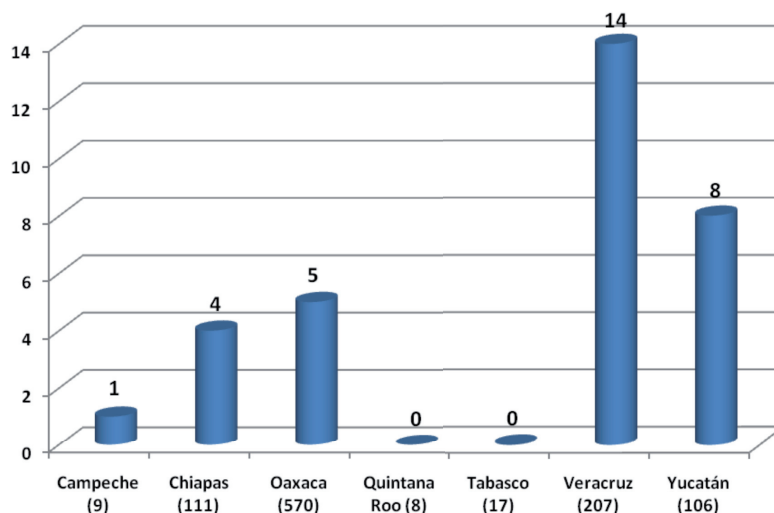
Nota: en la base de cada columna por estado figura entre paréntesis el número de municipios con el que este estado cuenta.



TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
 PLURINOMINAL

### Gráfica 3

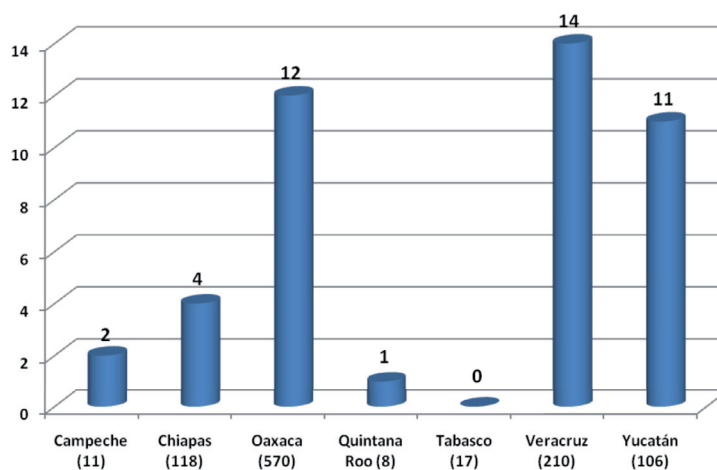
PRESIDENTAS MUNICIPALES POR ESTADO, TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL 1995.



Fuente: INEGI. Sistema para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (SISEMI). [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/sisemi.exe/Consultar> Julio 2008.

### Gráfica 4

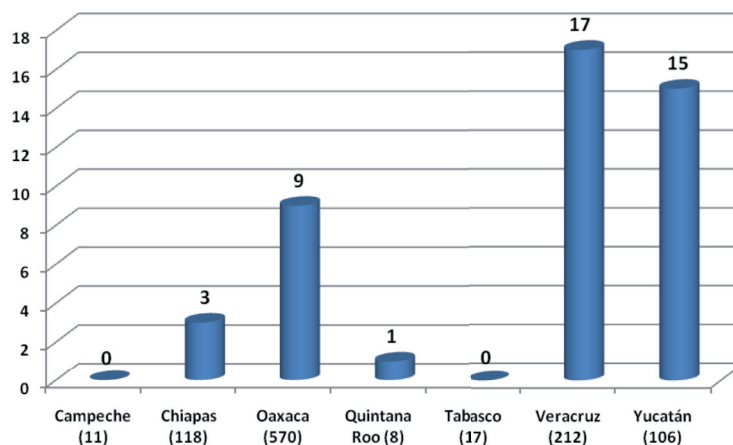
PRESIDENTAS MUNICIPALES POR ESTADO, TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL (NÚMEROS ABSOLUTOS), AÑO 2002.



Fuente: INEGI. Sistema para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (SISEMI). [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/sisemi.exe/Consultar> Julio 2008.

## Gráfica 5

PRESIDENTAS MUNICIPALES POR ESTADO, TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, 2008.



Nota: en el caso de Chiapas hay actualmente cinco presidentas municipales, tres de ellas ganadoras de los procesos electorales respectivos; dos más asumieron el cargo de ediles en la etapa postelectoral.

Fuente: elaboración a partir de cruce de datos entre Sistema Nacional de Información Municipal (Versión 7.0). Descargada en línea: [www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_SNIM](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_SNIM); Red Nacional de Mujeres Múicipes (RENAMM). <http://www.renamm.org.mx/publicsql/municipesl.php>; Página web del Gobierno de Veracruz/ fichas Municipales. <http://www.veracruz.gob.mx>; [http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?\\_pageid=153,4305252&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=153,4305252&_dad=portal&_schema=PORTAL) diversas páginas webs de municipios y diarios locales. (julio 2008).

## IV. Los derechos políticos de los pueblos indios

La parte del territorio mexicano comprendida por la Tercera Circunscripción Plurinominal tiene un significativo componente de población indígena. Las constituciones políticas y los códigos electorales respectivos reconocen el carácter pluricultural de la sociedad y los derechos a los pueblos indígenas que componen las entidades, en algunos casos la libre determinación y la autonomía (de modo explícito Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán). Esta última se entiende, en todo caso, de modo restringido, es decir, se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a decidir de acuerdo con sus usos y costumbres quiénes serán las autoridades y los representantes en sus gobiernos internos. Resulta notorio, por otra parte que, dado el carácter excluyente muchas veces de tales procedimientos tradicionales, varios estados se decanten por el respeto de los derechos de las mujeres (Chiapas), o bien, directamente, porque la partici-

pación de las mujeres se exprese en condiciones de igualdad o equidad con los hombres (Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán).

Sin embargo, es evidente que no se formulan medidas estrictas para garantizar que hombres y mujeres indígenas sean considerados en igualdad de oportunidades para los cargos de elección popular en aquellos distritos electorales con predominio de dicha población. En el capítulo segundo de la Constitución Política del estado de Chiapas, relativo a las elecciones, el artículo 14 Bis señala que en las zonas con predominancia de población indígena los partidos políticos podrán registrar preferentemente candidatos de origen indígena. Es decir, la constitución local sólo hace una sugerencia, sin proporcionar mecanismo alguno para garantizar que sean candidatas indígenas los que se postulen para los cargos de elección popular. En el Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, artículo 69, se vuelve a sugerir que los partidos políticos deben preferir como candidatos a ciudadanos indígenas en distritos y municipios con población predominantemente indígena, y que en las planillas para la integración de los Ayuntamientos, la población indígena “esté proporcionalmente representada”.

En la Constitución Política de Tabasco, artículo 2, se reconoce al estado con una composición pluricultural; el numeral V, señala que mediante normas y procedimientos tradicionales se puede elegir a un ciudadano indígena en cada pueblo o comunidad como representante de los mismos en el Ayuntamiento respectivo. Ese ciudadano tiene derecho a voz en los asuntos relacionados con la población que representa, una modalidad que resulta sugerente y que, sin embargo, podría formalizarse con acciones afirmativas, tal como establecer un porcentaje mínimo para garantizar a la población indígena un posicionamiento en los cargos políticos de los cabildos. En Quintana Roo se sugiere la misma figura en iguales términos (Constitución Política, artículo 13).

En el caso de Yucatán, a su vez, ocurre algo similar que en Veracruz. Ante todo, en la Constitución Política se reconoce “el derecho a la libre determinación del pueblo maya, bajo un marco autonómico en armonía con la unidad Estatal”. En Veracruz simplemente se refiere a los procedimientos tradicionales de las comunidades indígenas, pero no a los procesos de elección para cargos populares. La Constitución Política estatal, en su artículo 5º, dice: “las comunidades indígenas podrán elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y

prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno".

No se cuenta en los estados, por tanto, con una legislación adecuada para garantizar el pleno goce de derechos políticos liberales a los pueblos indios. Cuando se menciona el tema, se hace alusión al reconocimiento de los usos y procedimientos indígenas, pero no a la proporción que les corresponde a éstos según el porcentaje de población que representen respecto del total del estado, zona o municipio (algo que, muchas veces, puede ciertamente resultar complicado dada su dispersión poblacional). En suma, la correspondencia entre el fuerte componente étnico poblacional y el acceso de los pueblos indios a los cargos de elección popular y toma de decisiones ha sido históricamente débil, un problema que, adicionalmente, se encuentra imbricado con las instituciones indígenas tradicionales que han experimentado embates y transformaciones en el tiempo y que, dicho sea de paso, añade mayor complejidad al tema de los procesos electorales en las comunidades y pueblos indios.

## Cuadro 5

PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON 40% Y MÁS DE POBLACIÓN INDÍGENA

Entidad	Municipios A *	Municipios B *	Total A y B	Total de Municipios	% Municipios A y B
Campeche	3	2	5	11	45.45
Chiapas	33	12	45	118	38.13
Oaxaca	246	63	309	570	54.21
Quintana Roo	3	2	5	8	62.5
Veracruz	31	16	47	212	22.16
Yucatán	75	23	98	106	92.45

Fuente: Alma Isunza, *Participación Política de las Mujeres Indígenas*.  
*Usos y costumbres*, CNDH, con información del SNIM, INAFED, CNDI y CEDEMUN Yucatán

Respecto de tal imbricación, podemos encontrar distintas aproximaciones analíticas. Una perspectiva plantea que factores tales como: la trama jurídica colonial que establecía la diferencia entre cabildos de españoles y cabildos indígenas; la reforma agraria que favoreció la tenencia comunal; y la presencia de un partido único por varias décadas como interlocutor con el Estado que facilitó la unidad política, han contribuido a la preservación, de una u otra manera, de los mecanismos de representación tradicionales en Oaxaca.<sup>29</sup> Otra perspectiva, en cambio, considera que la Reforma Política de 1977 abrió la posibilidad —en Guerrero— de que diversos grupos indígenas pudiesen incorporarse a la lucha por el poder municipal.<sup>30</sup> Y una más sostiene, para el caso de los Altos de Chiapas, que el Estado y el partido único durante varias décadas se incrustaron desde los años treinta del siglo XX en la estructura indígena tradicional dando lugar a un modelo de Comunidad Revolucionaria Institucional, la cual generó un nuevo tipo de dominio en el que jóvenes escribanos bilingües desplazarían a las figuras de autoridad previas.<sup>31</sup> Más allá de las diferencias, en muchos análisis y en el mismo movimiento indígena organizado, está presente la idea de que la falta de un reconocimiento pleno de las instituciones tradicionales propias ha sido un freno para la integración armónica, justa y equitativa de los pueblos indios en el estado nacional. Imposible negar, por ello mismo, la enorme capacidad de agencia de los pueblos indígenas en los intentos y las luchas diversas por mantener su cultura y sus mecanismos de representación tradicionales, en la perspectiva aquí asumida de que éstos cambian en el tiempo y el espacio.

El caso más relevante cuando abordamos la imbricación de tales mecanismos con los procesos electorales nacionales es, sin lugar a dudas, Oaxaca. En 1995, el Congreso del Estado aprobó una iniciativa de reforma jurídica en materia electoral que reconoció la elección municipal mediante el régimen de usos y costumbres. Desde entonces, el 72% de los municipios nombran a sus

---

<sup>29</sup> Cipriano Flores Cruz, "El sistema electoral por usos y costumbres: El caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca" [<http://www.trife.gob.mx/congreso/flores.html>]

<sup>30</sup> Miguel Ángel Gutiérrez Ávila, "Historia política y elecciones", en Danièle Dehouve, *et al.* (coord.), *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, México, Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social/Universidad Autónoma de Guerrero, 2006.

<sup>31</sup> Rus, 1995 [1994].

autoridades con base en sus instituciones y sistemas normativos propios<sup>32</sup>. En Oaxaca se supone que la asamblea comunitaria toma las decisiones de manera colectiva y consensada para elegir a los hombres que ocuparán los puestos en el sistema de cargos y en el ayuntamiento. Se sostiene, además, que en los pueblos indígenas de Oaxaca la ciudadanía, el voto, así como el ejercicio de los cargos guardan diferencias importantes con respecto a cómo se vive en las democracias liberales.<sup>33</sup> Valores como la búsqueda del bien común, el servicio comunitario, el carácter transferible del voto, entre otras características, se supone que distinguen a las comunidades regidas por usos y costumbres en aquella entidad.

Sin embargo, desde otras perspectivas antropológicas críticas, el poder no está al margen de todo ese proceso indígena tradicional, pero adquiere matices que son registrados en una etnografía rigurosa,<sup>34</sup> de modo que se da cuenta del hecho de que los partidos políticos participan de alguna manera en la vida comunitaria en la medida en que los municipios regidos por usos y costumbres están inmersos en la realidad política estatal y nacional. Etnografía ésta, además, que nos permite identificar un manejo diferenciado y paralelo de la participación política en tales municipios, reconociendo que los ciudadanos indígenas pueden ser pragmáticos, “capaces de manejar categorías y registros políticos variados según el contexto de sus decisiones”.<sup>35</sup> No sobra mencionar que en Chiapas también se han hecho análisis críticos de la figura de la asamblea comunitaria indígena y campesina, ya que si bien es un espacio colectivo de toma de decisiones, sus características pueden ser verticales —las voces disidentes son severamente cuestionadas y atacadas— y excluyentes, ya que, por ejemplo, no participan las mujeres ni quienes no poseen tierras.

Algo que cabría hacer notar en este tema es que la demanda de cuotas étnicas todavía no ha sido claramente formulada por las comunidades y pueblos indígenas más organizados. Incluso en Chiapas, donde tuvo lugar un importante movimiento indígena entre 1994 y 2000 —todavía persistente, aunque

---

<sup>32</sup> Cipriano Flores Cruz, *op. cit.*

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> David Recondo, “Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa, en una sociedad multicultural”, en *Traudux et Recherches dans les Amériques du Centre* núm., 36, 1999.

<sup>35</sup> *Idem.*

con mucha menor fuerza y presencia—, la representación política étnica en términos de la democracia y la ciudadanía liberales no se reivindicó en el marco de los llamados Acuerdos de San Andrés impulsados por el movimiento zapatista. En tales demandas políticas fue más importante el derecho a la autonomía, al control del territorio, al uso de los idiomas indígenas propios, etcétera, es decir, la ciudadanía diferenciada, de lo cual algunos sectores de la mayoría nacional hicieron una lectura secesionista. Pese a que finalmente los Acuerdos de San Andrés no prosperaron por razones que no vamos a tocar en este espacio, se reconoce que el movimiento zapatista tuvo un impacto en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones políticas locales antes y después de firmados los Acuerdos en 1996, si bien muy diferenciado según las entidades <sup>36</sup>

Es sintomática la existencia de un déficit en el registro de candidaturas y cargos de elección popular y toma de decisiones ocupados por hombres y mujeres indígenas en todos los niveles, local, estatal y nacional. Hablando en términos numéricos precisos —lo más actualizados que ha sido posible—, en el siguiente cuadro se identifica a nivel nacional que hay 18 presidentas municipales en municipios con importante población indígena, 33 síndicas y 402 regidoras. Sin embargo, mujeres indígenas con cargos de presidente municipal son escasas y todas ellas se encuentran en la Tercera Circunscripción: 12 en total (véase Cuadro 2). En Chiapas hay 5 presidentas municipales, sólo una de las cuales es indígena; en Oaxaca hay 5, 4 de las cuales son indígenas; y en Yucatán hay 9 mujeres alcaldesas, 7 de ellas indígenas.

La escasa y, en algunos casos, nula presencia de mujeres indígenas en cargos de toma de decisiones nos hace recordar que la teoría de género y la teoría feminista hablan de la triple opresión de esta población: por ser mujeres, por ser indígenas y por ser pobres. Es falso, desde luego, que todos los hombres y todas las mujeres indígenas sean pobres, lo que puede observarse en las comunidades y los pueblos a través de los altos niveles de estratificación social y política existentes. Lo que sí es verdad es que el menor acceso de las mujeres indígenas

---

<sup>36</sup> Cfr. Isidro Olvera Jiménez, 2001 *"Constituciones Estatales y Derechos Indígenas"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, [www.bibliojuridica.org/libros/1/278/12.pdf] [consultado el 10 de diciembre de 2009].

a los cargos de elección popular y toma de decisiones es un dato revelador de la mayor discriminación que viven comparativamente al resto de las mujeres del estado nacional. Dada la experiencia, incluso quienes han logrado acceder a altos cargos y puestos, suelen ser aquellas cuyas trayectorias familiares se han realizado básicamente en la vida política. En otras palabras, en el contexto indígena parece estar más acentuado el carácter elitista del derecho a ser votado/da.

## Cuadro 6

PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE MUNICIPIOS  
CON IMPORTANTE POBLACIÓN INDÍGENA

	Entidad	MPIOs "A"*	Mpios /Part. Mujeres	Presidentas Municipales	Síndicas	Regidoras	Total	% Part.	Presidentas Municipales HLI
04	Campeche	3	3	0	1	11	12	100	
07	Chiapas	33	13	5 **	0	18	20	39	1
10	Durango	1	0	0	0	0	0	0	
12	Guerrero	14	14	1	1	24	26	100	
13	Hidalgo	15	15	0	0	51	51	100	
14	Jalisco	1	1	0	0	3	3	100	
18	Nayarit	1	1	0	1	0	1	100	
20	Oaxaca*	246	30	5	3	33	41	12	4
21	Puebla	45	45	1	3	104	108	100	
23	Quintana Roo	3	3	0	0	8	8	100	
24	San Luis Potosí	9	9	0	6	19	25	100	
30	Veracruz	31	31	0	0	20	20	100	
31	Yucatán	75	66	9	18	111	138	88	7
		477	231	18	33	402	453		

\* Municipios con 70% y más de población indígena.

\*\* Este dato ha sido modificado del cuadro original.

Fuente: Alma Isonza, *Participación Política de las Mujeres Indígenas. Usos y costumbres*, CNDH, 2009.

## REFLEXIONES FINALES

Los avances logrados en la legislación internacional en materia de equidad de género y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres ha sido resul-



tado, en buena medida, de los movimientos de mujeres en los diferentes países, si bien la perspectiva que en este artículo se adopta es básicamente institucional. Cuánto se avanza en un país en este terreno puede depender, ciertamente, del grado de organización social interna, pero también de dos factores adicionales: la presión internacional de los organismos supranacionales para que los Estados adopten y apliquen medidas determinadas, por un lado, y la voluntad política de los gobiernos, por otro. Si bien es una cuestión no analizada hasta ahora, la vinculación entre aquellos movimientos de mujeres con las legisladoras en las cámaras y los gobiernos locales apuntalaría aún más claramente una agenda de género que, como hemos visto a lo largo de este escrito, todavía tiene diversas limitaciones en las legislaciones locales.

Sea a nivel nacional o local, nos queda claro que un código electoral es también producto de una negociación entre partidos políticos y resultado, al menos en parte, del grado de organización de la sociedad civil. En particular, el control que parece haber sobre las candidaturas tiene que ver con relaciones de poder y, desde luego, relaciones de género. Sin embargo, si las cuotas de género han sido aprobadas en los congresos locales —temprana o tardíamente con respecto a la legislación nacional— es porque en los propios partidos se ha llegado a un cierto nivel de conciencia respecto de la importancia de las mismas, más allá de que resulta clara la persistencia de concepciones de género tradicionales que impiden avanzar en la equidad.

En la misma legislación internacional los avances en materia de equidad de género y de igualdad de oportunidades han sido paulatinos, pero firmes y constantes. En la legislación nacional se puede apreciar la misma tendencia, si bien con más claridad en la equidad de género que en los derechos políticos de los pueblos indios. Con ser de gran trascendencia el reconocimiento de los usos y costumbres (el caso de Oaxaca) para elegir sus autoridades, considero que para garantizar una mejor representación política de los pueblos indígenas sería necesario establecer un sistema similar al de las cuotas de género, dado que aún bajo el principio de preservación de prácticas consideradas tradicionales las comunidades indígenas parecen bastante integradas al funcionamiento de la representación política democrática en los sistemas modernos. De manera que podríamos hablar de cuotas étnicas como una de las metas a alcanzar, paralelamente —como en la cuestión de género— a un registro his-

tórico de las candidaturas y cargos de elección popular y toma de decisiones ocupados por hombres y mujeres indígenas.

Esto no significa que en materia de género se haya alcanzado el estado ideal; todavía estamos lejos de ello. De hecho, lo que se puede ver en las legislaciones locales es que en el ámbito político-electoral el tema de las cuotas de género y su aceptación es bastante reciente en las agendas parlamentarias. El mayor o menor grado de precisión de las mismas cuotas en las legislaciones respectivas, la amplitud —es decir, si abarcan las candidaturas de diputados por ambos principios, así como las de ediles, síndicos y regidores de los ayuntamientos—, el porcentaje establecido en cada caso, refleja qué tan dispuestos están los partidos políticos a abrirse al tema de la equidad de género y de igualdad de oportunidades en la esfera público-política, una esfera históricamente dominada por el sexo masculino. Qué tan dispuesto se está a reconocer las mismas capacidades e iguales derechos en y para las mujeres depende, sin duda, de la persistencia de concepciones tradicionales de género y de la renuncia a perder privilegios, posiciones y poder.

Reconociendo las dificultades de que una ley pueda incidir en todos los aspectos y ámbitos de la vida, el siguiente paso en las reformas electorales locales será, por un lado, ampliar la cuota de candidaturas de diputados a las de ediles, síndicos y regidores, ahí donde todavía no existe esta modalidad última. Por otro, tanto la inclusión de amonestaciones en caso de incumplimiento de la cuota como la tendencia a la paridad de género —es decir, que la cuota sea 50% y 50%— son elementos que permitirán hacer realidad la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la vida público-política nacional. Avanzar a través de medidas afirmativas parece ser la vía más correcta en un contexto donde prevalecen fuertes inercias para el reconocimiento de los derechos políticos liberales de las mujeres (y lo mismo cabe decir para las poblaciones indígenas).

Cuán auténtica (porque se esté convencido de la equidad de género) o pragmática sea esa conciencia (porque se considere que convienen electoralmente las candidaturas de mujeres) es punto aparte. La experiencia nos muestra que los cambios sociales de largo alcance comenzaron por alguna parte, y las medidas afirmativas aquí han hecho su contribución específica. Si hay pragmatismo alguno, ganaremos en cantidad y calidad cuando éste devenga en compromiso auténtico. Estamos, pues, en el inicio.

## FUENTES CONSULTADAS

### LIBROS

- Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer 2000, *Mujeres en el Poder. Cambian las reglas del juego*, México, PROLID/BID, 2000.
- Barbieri, Teresita De, "Sobre la categoría de género. Una introducción teórico-metodológica", en Isis Internacional, *Ediciones de las Mujeres* núm. 17, 1992.
- Barrera Bassols, Dalia (comp.), *Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México*, INAH/ENAH/GIMTRAP, México, 2003.
- Beuchot, Mauricio, *Interculturalidad y derechos humanos*, México, Siglo XXI Editores/Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Castro Apreza, Inés, *La participación política de las mujeres en México. Los cargos de elección popular y toma de decisiones*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (en prensa).
- Comisión Económica para América Latina, *Participación, Liderazgo y Equidad de Género en América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL, 1999.
- Comisión Nacional de la Mujer/INEGI/Fondo de las Naciones Unidas para la Población/Organización Panamericana de la Salud/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México. Una guía para el uso y una referencia para la producción*, México, PNUD, 2000.
- Fernández Poncela, Ana M. (comp.), *Participación política. Las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colegio de México/PIEM, 1995.
- Flores Cruz, Cipriano, "El sistema electoral por usos y costumbres: El caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca", en J. Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, España, UNAM/IIJ, 1999, pp. 239-254.
- Gutiérrez Ávila, Miguel Angel, "Historia política y elecciones", en Danièle Dehouve et al. (coordinadores), *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, México, CIESAS/Universidad Autónoma de Guerrero, 2006.
- Held, David, *Modelos de democracia*, México, Alianza Editorial, Colección Política, 1992.
- Hidalgo Ramírez, Antonieta, "Mujeres priístas destacadas. Algunas estrategias de ascenso y legitimación política", en Dalia Barrera Bassols (comp.), *Mujeres, ciudadanía y poder*, México, El Colegio de México/PIEM, México, 2000.
- Huerta García, Magdalena y Eric Magar Meurs, *Mujeres legisladoras en México. Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, México, INMUJERES/CONACYT/ITAM/Fridrich Ebert Stiftung, 2006.

- Instituto Nacional de las Mujeres, *Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de México*, Chile, Naciones Unidas/CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo no 67), 2005.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México. Una guía para usuarios y una referencia para productores de información*, México, INMUJERES, 2004.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Las mujeres en la toma de decisiones. Participación femenina en los poderes del estado*, México, INMUJERES, 2002.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Pasos hacia la equidad de género en México*, México, INMUJERES, 2002.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Las mujeres y el voto, 17 de octubre Aniversario del sufragio femenino en México*, México, INMUJERES, 2002.
- Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, Argentina, Paidós, (Colección Estado y Sociedad núm. 41), 1996.
- \_\_\_\_\_, *La política vernácula, Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Argentina, Paidós (Colección Estado y Sociedad núm. 106), 2003.
- Lagarde, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, España, Editorial Horas y Horas (Cuadernos Inacabados núm. 25), 1996.
- Lamas, Marta, "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría 'género'", en Marta Lamas (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Programa Universitario de Estudios de Género/Miguel Angel Porrúa, 2003.
- Lerner, Gerda, *La creación del patriarcado*, España, Editorial Crítica, 1990.
- Olvera Jiménez, Isidro, "Constituciones Estatales y Derechos Indígenas", en Jorge Alberto González Galván (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM/IIJ, 2001.
- Phillips, Anne, *Género y representación democrática*, México, UNAM/IIS/PUEG 1996.
- \_\_\_\_\_, "Las pretensiones universales del pensamiento político", en Michèle Barrett y Anne Phillips (comp.), *Desestabilizar la teoría. Debates feministas contemporáneos*, México, Programa Universitario de Estudios de Género/Paidós, 1992.
- \_\_\_\_\_, "¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?", en Carmen Castells (compiladora), *Perspectivas feministas en teoría política*, Argentina, Paidós (Colección Estado y Sociedad núm. 43), 1996.
- Scott, Joan W., "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en Marta Lamas (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Programa Universitario de Estudios de Género/Miguel Angel Porrúa, 2003.

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL

Young, Iris Marion, "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal", en Carmen Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, España, Paidós (Colección Estado y Sociedad no 342), 1996.

REVISTAS

Aspe Bernal, Mónica y Diego Palomar Vereza, "Representación política y género: el sistema de cuotas y su aplicación en México", *La Ventana* núm. 11, México, 2000.

Recondo, David, "'Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa, en una sociedad multicultural". *Trace* núm. 36. 1999, pp 85-110.

CONFERENCIAS

García Castro, María, "Género y poder: las mujeres diputadas en México", ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, 24-26 de septiembre, 1998.

Zapata Morales, Patricia Isabel, "Representación femenina en los congresos locales. El impacto de las cuotas de género", ponencia presentada en el II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, 24-26 de septiembre de 2008.

PÁGINAS DE INTERNET

Poder Legislativo del Estado de Campeche, LX Legislatura. Compendio de leyes. *Constitución Política del Estado de Campeche*. [[http://www.congresocam.gob.mx/LX/index.php?option=com\\_jdownloads&5ce4ae97216708c105827a3fbfee938a=49131fe868813ddad0ec9f93b60464dd](http://www.congresocam.gob.mx/LX/index.php?option=com_jdownloads&5ce4ae97216708c105827a3fbfee938a=49131fe868813ddad0ec9f93b60464dd)] [consultado el 4 de diciembre de 2009].

\_\_\_\_\_, *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche*, [[http://www.congresocam.gob.mx/LX/index.php?option=com\\_jdownloads&5ce4ae97216708c105827a3fbfee938a=49131fe868813ddad0ec9f93b60464dd](http://www.congresocam.gob.mx/LX/index.php?option=com_jdownloads&5ce4ae97216708c105827a3fbfee938a=49131fe868813ddad0ec9f93b60464dd)] [consultado el 4 de diciembre de 2009].

\_\_\_\_\_, *Ley para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del Estado de Campeche*. [[http://www.congresocam.gob.mx/LX/index.php?option=com\\_jdownloads&5ce4ae97216708c105827a3fbfee938a=49131fe868813ddad0ec9f93b60464dd](http://www.congresocam.gob.mx/LX/index.php?option=com_jdownloads&5ce4ae97216708c105827a3fbfee938a=49131fe868813ddad0ec9f93b60464dd)] [consultado el 4 de diciembre de 2009].

- H. Congreso del Estado de Chiapas. LXIII Legislatura. Legislaciones, *Constitución Política del Estado de Chiapas*, [http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php?option=com\_content&view=article&id=247&Itemid=80] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Código de Elecciones y Participación Ciudadana*, [http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php?option=com\_content&view=article&id=247&Itemid=80] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- LX Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca. Legislación. *Constitución Política del Estado de Oaxaca*, [http://www.congresoootaxaca.gob.mx/lx/legislacion.html] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca* (CIPPEO), [http://www.congresoootaxaca.gob.mx/lx/legislacion.html] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*, [http://www.congresoqroo.gob.mx/] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- H. Congreso del Estado de Tabasco. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*, [http://congresotabasco.gob.mx/sitio/sesion\_solemne.php] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco*, [http://congresotabasco.gob.mx/sitio/sesion\_solemne.php] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- H. Congreso del Estado de Veracruz. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de la Llave*, [http://www.legisver.gob.mx/leyes/xlIntroduccionLeyes.htm] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, [http://www.legisver.gob.mx/leyes/xlIntroduccionLeyes.htm] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- H. Congreso del Estado de Yucatán. Leyes. *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán*, [http://www.congresoyucatan.gob.mx/1/descargas.html] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_\_, *Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán*, [http://www.congresoyucatan.gob.mx/1/descargas.html] [consultado el 4 de diciembre de 2009].

# CUARTA

## CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL

### EL GÉNERO EN LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL: UNA REFLEXIÓN CRÍTICA

María del Rosario Varela Zúñiga\*

#### RESUMEN

**E**n el presente artículo se hace una reflexión crítica sobre los contenidos de género en la legislación de los estados que conforman la Cuarta Circunscripción Plurinominal de México, a saber: Guerrero, Morelos, Puebla Tlaxcala y el Distrito Federal, con el objeto de advertir el alcance que tienen las normas locales vigentes para combatir y desincentivar la discriminación política por motivo de género. Se sitúa el problema de la subrepresentación política de las mujeres en el cruce de factores de tipo socioeconómico, político, histórico y cultural, aunque el análisis se centra en la importancia que significa en el actual contexto el diseño institucional de las cuotas de género para reducir las brechas de participación política de las mujeres. Este análisis se en-

---

\* Candidata a doctora por El Colegio Mexiquense. Investigadora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Coahuila y es Coordinadora de la Agenda Universitaria de Género en la Unidad Torreón.



marca en el valor que ha alcanzado la igualdad de género en las sociedades democráticas contemporáneas y en la necesidad de explorar nuevos arreglos sociales que permitan la representación plural y diversa de la población.

## **I. La subrepresentación política de las mujeres. Un fenómeno universal, complejo y multicausal**

Actualmente, la participación de las mujeres y de los hombres en un plano de igualdad se considera un elemento decisivo del desarrollo duradero y un símbolo del grado de madurez política de las sociedades. De hecho, desde mediados de los noventa, los Informes de Desarrollo Humano de la ONU han incluido dos nuevos índices con referencia a las inequidades de género: el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). El primero resume las desigualdades de género en capacidades básicas y el segundo sintetiza la participación de las mujeres en dos dimensiones: la política y la económica. En este sentido, la igualdad política de las mujeres y los hombres se ha incorporado ya como un indicador del desarrollo de las sociedades.<sup>1</sup>

La subrepresentación política de las mujeres es un problema que se extiende a nivel mundial. De acuerdo al informe de los Objetivos de las Metas del Milenio,<sup>2</sup> desde principios del decenio de 1990, la proporción de los escaños parlamentarios ocupados por mujeres ha venido aumentando a un ritmo constante aunque en un nivel diferenciado. Así, en el África Subsahariana, la representación de las mujeres se ha duplicado, pero a nivel mundial las mujeres siguen ocupando solamente el 16% de los escaños parlamentarios. El mismo informe identifica a Rwanda y a los países nórdicos como los únicos que se han acercado a la paridad entre los sexos, mientras que en el otro extremo de la escala, la participación de la mujer en los parlamentos es insignificante, como en Oceanía y Asia occidental.

La subrepresentación política de las mujeres se ha relacionado con la crisis de legitimidad de las sociedades democráticas, en la medida en que excluye,

---

<sup>1</sup> María de la Paz López, *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México*, PNUD. México [http://www.undp.org.mx/ desarrollohumano/genero/index.html] [consultado el 23 de agosto de 2009].

<sup>2</sup> Objetivos de las metas del Milenio (Informe de 2005), Organización de las Naciones Unidas [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20BOOK\_SP\_new.pdf] [consultado el 10 de junio de 2006].



en la práctica, a grandes sectores de la sociedad de los espacios de toma de decisiones.<sup>3</sup> La subrepresentación de un grupo social determinado se considera en todo caso un grave impedimento para la igualdad política, ya que inclina la toma de decisiones a favor de grupos ya dominantes.

La representatividad es el punto de referencia para definir sobre la representación y la subrepresentación, y su existencia como problema político está relacionado con la cuestión de cómo proteger los derechos de las minorías. Conviene mencionar que en el caso de las mujeres se está ante un problema de representación de una minoría cultural, en el sentido dado por Comanducci,<sup>4</sup> esto es, como conjuntos de individuos que se encuentran —por razones históricas, sociales económicas, políticas o de otro tipo y dependiendo de sus características raciales, sexuales, éticas y lingüísticas—, en una condición de desventaja, de sub-alternidad o menos poder respecto de otros conjuntos de individuos de la misma sociedad.<sup>5</sup>

Para Manon,<sup>6</sup> hay factores de tipo cultural, socioeconómico y político que influyen en el acceso de las mujeres al poder. Los primeros son los valores y actitudes estandarizadas que subyacen a una sociedad, así como las instituciones en las cuales se crean las formas de ser, hacer y pensar. De esta manera, la religión, la educación y las visiones sociales de los roles de género, son los factores primariamente identificados como determinantes de la proporción de mujeres incorporadas en los parlamentos.

Para Inglehart y Norris, Mateo Díaz y Paxtos y Kunovich,<sup>7</sup> la cultura, especialmente en lo relativo a la concepción de igualdad entre mujeres y hombres, es una variable de mayor influencia en determinar la presencia de mujeres en los parlamentos (aún más que el sistema de votos, especialmente el sistema de

---

<sup>3</sup> Teresa Freixes Sanjuán, El impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres [[http://www.celem.org/prog\\_europeos/mujeres\\_ciudadanas2000/libro\\_demo/capitulo%20iii.pdf](http://www.celem.org/prog_europeos/mujeres_ciudadanas2000/libro_demo/capitulo%20iii.pdf)] [consultado el 9 de diciembre de 2005]; Anne Phillips, "La política de la presencia: la reforma de la representación política" en García Soledad y Steven Lukes (comps.): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, España, Siglo XXI, 1999.

<sup>4</sup> Comanducci, Derechos Humanos y Minorías: un acercamiento analítico ilustrado [[http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371963122385973092257/isonomia03/isonomia03\\_02.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371963122385973092257/isonomia03/isonomia03_02.pdf)] [consultado en 20 de febrero de 2008].

<sup>5</sup> De acuerdo a Rawls, (1982:164-4, citado por Commanducci, 2008), estas minorías poseen algunos bienes primarios (especialmente las bases sociales e institucionales que aseguran el respeto de sí y el sentido de la propia dignidad) en menor medida que la mayoría, y el valor de las libertades fundamentales que gozan es inferior con respecto al que goza la mayoría.

<sup>6</sup> Manon Tremblay, (Agosto de 2007), *Democracy, Representation, and Women: A Comparative Analysis*, vol 14:4, pp. 533-553. [<http://dx.doi.org/10.1080/13510340701398261>] [consultado el 20 de abril de 2009].

<sup>7</sup> *Idem*.

representación proporcional). En esta perspectiva la variable sociocultural se impone de alguna forma a los factores políticos y socioeconómicos.

Los factores socioeconómicos forman las condiciones que llevan a las mujeres a la provisión de carreras en la política. En este supuesto prevalece la idea de que la escasa cantidad de mujeres en la política se debe a que las mujeres están subrepresentadas en el entorno en que los partidos identifican y reclutan a sus potenciales candidatos.<sup>8</sup> En México, de acuerdo a Ai Camp<sup>9</sup> las mujeres siguen distintos canales institucionales que los hombres para impulsar sus propias ambiciones, aún cuando esos canales tengan menos éxito. Normalmente las posiciones alcanzadas dentro de la burocracia partidaria, al igual que las carreras sindicales no son un camino seguro hacia la cumbre del sistema político para las mujeres. De hecho, tanto los puestos de partido como las carreras sindicales han perdido importancia en los últimos años, lo que hace pensar que en general las estrategias empleadas por las mujeres están en declinación o nunca fueron sendas principales hacia los puestos políticos de influencia.<sup>10</sup>

Los factores políticos y su relación con la representación política de las mujeres, pueden ser agrupados en dos dimensiones. La primera tiene que ver con los derechos políticos de las mujeres y el segundo con el régimen político. En cuanto al primero, hay estudios que muestran la relación entre los derechos políticos de las mujeres y la proporción de éstas en los parlamentos.<sup>11</sup> Aspectos como el año en que las mujeres ganaron el derecho a competir en elecciones para cargos públicos, el año en que la primera mujer fue electa en el parlamento, el año en que por primera vez una mujer ocupó un cargo de gobierno, entre otros aspectos, parecen ser elementos determinantes de la presencia de las mujeres en el poder político. Conviene tener en cuenta al respecto, que en México las mujeres pudieron ejercer su derecho a votar apenas en 1953 y que se integraron al poder legislativo hasta la XLII Legislatura (en el ámbito federal), cuando ya habían transcurrido 41 legislaturas conformadas sólo con presencia masculina.

---

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Roderic Ai Camp, *Reclutamiento Político en México*, México, Siglo XXI. 1995.

<sup>10</sup> No obstante, en los espacios locales aún persiste la vía sindical del SNTE como una vía de acceso a las candidaturas sobre todo del PRI y recientemente del Partido Nueva Alianza.

<sup>11</sup> Manon, T., *op. cit.*

En cuanto a la segunda dimensión —el régimen político—, se toman en cuenta los partidos con efectividad parlamentaria, la ideología de partido que forma el gobierno y la cantidad de candidatos seleccionados. Al respecto no puede dejar de considerarse la preeminencia que ha tenido en el espectro político-electoral posrevolucionario el Partido Revolucionario Institucional (PRI), preeminencia apenas interrumpida por la alternancia política iniciada en los noventa en algunos estados con la presencia de otras fuerzas políticas —básicamente el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— y en la primera década del siglo XXI en el poder ejecutivo federal. Esta predominancia que se extiende y reconfigura en la actualidad, le valió ser la única vía con capacidad real para llevar a la ciudadanía al poder (de acuerdo a su función de entidad pública constitucionalmente establecida). Lo anterior propició formas corporativas de reclutamiento básicamente a través de los organismos políticos afiliados al partido. El reclutamiento de mujeres no estuvo exento de esta dinámica.

Matland<sup>12</sup> ubica el proceso de reclutamiento legislativo de las mujeres en un intrincado sistema de barreras de tipo político-electoral así como culturales, que dependiendo del contexto específico pueden obstaculizar la participación política de las mujeres, a saber: el sistema electoral, el sistema de partidos y la cultura de la sociedad, además de las reglas y normas establecidas por los partidos políticos para la selección de candidatos.

Dentro de esta misma dimensión —el régimen político—, el sistema de votos puede ser caracterizado como una variable política intermedia entre los partidos políticos y la representación legislativa de mujeres, en la medida en que forma las estrategias de selección de candidatos. No obstante, Farrel<sup>13</sup> arguye que no se le puede atribuir al sistema electoral la subrepresentación política de mujeres, sino a los comités de selección de los partidos, ya que en casi todos los sistemas electorales es el partido y no el electorado el que controla el proceso de selección de candidatos y, por tanto, la composición de los parlamentos.

---

<sup>12</sup> Richard E. Matland, (2002), Estrategias para ampliar la participación femenina: el proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales, en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (editoras) Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números International IDEA [http://www.idea.int/publications/wip/upload/Full%20Handbook%20\_%20WiP%20Spanish.pdf] [consultado el 26 de agosto de 2009].

<sup>13</sup> Citada por Manon, *op. cit.*

En este sentido, parece existir un acuerdo en cuanto a la importancia que tienen las reglas de la competencia político-electoral en la subrepresentación política de las mujeres.<sup>14</sup> En este sentido, el Informe de los Objetivos de las Metas del Milenio<sup>15</sup> resalta la eficacia de los instrumentos institucionales para la promoción política de la mujer. Así, señala que a principios del decenio de 1990, cuando en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se dejó de garantizar la participación de las mujeres en la política nacional, su representación se redujo espectacularmente. Observa, sin embargo, una inversión de esa tendencia a medida que aumenta la participación de la mujer en las democracias multipartidistas. El informe también identifica a las campañas informativas de concientización, la capacitación y la reforma de los partidos políticos, como factores que han contribuido a aumentar la participación de la mujer en la política, como dirigentes y como votantes.

Por otro lado, en la Plataforma de Beijing 1995 se resaltó la necesidad de que los gobiernos realizaran reformas en las estructuras de los partidos políticos para remover las barreras que inhiben la participación de las mujeres en la política formal. Lo anterior es un reconocimiento explícito del papel que tiene el diseño de las instituciones políticas —en particular el sistema electoral y los partidos políticos—, en la subrepresentación política de las mujeres. En este sentido es pertinente ocuparse del diseño de las normas en las que se enmarca la competencia por el poder, y las posibilidades reales que abre tal diseño para incorporar a las mujeres a las estructuras del poder político.

En México, la elección de los representantes políticos se rige por un sistema electoral que involucra tanto organizaciones como instituciones, en el sentido dado por North,<sup>16</sup> esto es, las instituciones como reglas del juego, y las organizaciones como los jugadores, o bien como las estructuras donde se dan las interacciones humanas. En este sentido, por un lado se encuentran los marcos formales que enmarcan los procesos electorales —la constitución política, las leyes electorales, los estatutos de los partidos—, y por otro,

---

<sup>14</sup> El informe señala también que como resultado de las elecciones nacionales celebradas en 2003, el 49% de los miembros de la Asamblea Nacional de Rwanda son mujeres, porcentaje más cercano a la paridad parlamentaria entre los géneros que se haya alcanzado en país alguno. Otros países africanos (entre ellos Burundi, Eritrea, Mozambique, Namibia, Sudáfrica y Uganda) también han aprobado disposiciones por las que se reservan escaños parlamentarios para las mujeres. (ONU, 2005).

<sup>15</sup> Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*

<sup>16</sup> Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

las organizaciones que ponen en marcha tales reglas: partidos políticos, consejos electorales y asambleas representativas.

De acuerdo al marco institucional, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como *organizaciones de ciudadanos*, hacer posible el acceso de éstos al poder público, de acuerdo con los programas, ideas y principios que postulen.<sup>17</sup> Es decir, los partidos políticos son las vías constitucionalmente reconocidos para llevar a las y los ciudadanos al poder político. Sin embargo, las cifras de participación de mujeres y hombres en el poder legislativo indican que estas organizaciones han realizado su función pública con un marcado sesgo de género. (ver cuadros 2, 3, y 4).

La escasa participación de las mujeres en el poder legislativo no implica que no participen en la política en un sentido amplio, ya que de hecho las mujeres tienen una intensa participación tanto en los movimientos de base social como de militancia partidista. Sin embargo, es en la estructura —formal e informal—, de los partidos y en los procedimientos que éstos fijan para la selección de sus candidatos, donde se encuentran los filtros que dificultan la entrada de las mujeres a la esfera formal de la representación política. De acuerdo a Htun,<sup>18</sup> los partidos políticos históricamente se han caracterizado por ser estructuras sexistas que no incorporan a sus filas a las mujeres en igualdad de condiciones que a los varones, impidiéndoles el acceso a los puestos de dirigencia. Por ello, la escasa presencia de mujeres en los congresos indica más bien las condiciones de desventaja en que participan en los procesos electorales.

## **II. Las mujeres en el estatuto político de ciudadanía: de la lucha por el sufragio a las batallas por el derecho a ser electas**

Cuando en 1937 Soledad Orozco y Refugio García, militantes del Partido Nacional Revolucionario (PNR) solicitaron ser registradas como aspirantes a una

---

<sup>17</sup> Ver párrafo 2 de la fracción I, artículo 41 de la Constitución Política Mexicana.

<sup>18</sup> Mala Htun, *Mujeres y Poder Político en Latinoamérica. AAVV Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, IDEA, 2002. [www.idea.int/gender].

diputación por el estado de León, Guanajuato, enfrentaron una negativa bajo el argumento de que primero era necesario reformar la Constitución. Lo anterior porque el artículo 34 en la Constitución de 1917 no enunciaba explícitamente a las mujeres como beneficiarias de los derechos de la ciudadanía:<sup>19</sup>

- I. Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la edad de mexicanos reúnan además los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años de edad siendo casados y 21 si no lo son y:
- II. Tener un modo honesto de vivir.

La redacción —en términos aparentemente neutros— del artículo 34 en la Constitución de 1917, se convertiría en el principal obstáculo para el ejercicio del derecho de las mujeres de votar y ser votadas, ya que acotó los espacios de poder para la población masculina. Lo anterior denota la difícil situación encarada históricamente por las mujeres para el ejercicio de sus derechos políticos-ciudadanos: la invisibilidad de género en el lenguaje jurídico, en el que prevalece una pretensión de universalidad. En el lenguaje jurídico la condición de ciudadanía es referida en términos androcéntricos o neutrales; al no nombrarse específicamente a las mujeres, éstas no son portadoras del *status* de ciudadanía y prácticamente se les excluye de la comunidad política.

Petterson<sup>20</sup> ha subrayado la fuerza simbólica que tiene el uso del lenguaje masculino como sinónimo de la humanidad para excluir a las mujeres de una real membresía en la comunidad constitucional. En este sentido, la aparente neutralidad de género del pronombre masculino, o de la pretendida universalidad del colectivo masculino ha servido como capa para la histórica invisibilidad de las mujeres y para reforzar estereotipos en los que los actores de la política y las constituciones son presentados como masculinos. En este sentido, se puede decir que en 1953 la inclusión del término *mujeres* en el artículo 34 de la Constitución General marcó un punto de llegada y al mismo tiempo un punto de partida en la lucha de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos políticos al visibilizarlas en el lenguaje constitucional:

---

<sup>19</sup> Para una información más completa sobre las características que asumió la lucha sufragista en México, ver Tuñón, 2006.

<sup>20</sup> Petterson, 1998, citada por Irving, Helen, *Gender and Constitución*, Cambridge, University Press, 2008.

Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan además los siguientes requisitos (...).

A partir de este hecho se abrió formalmente la posibilidad de que las mujeres se integraran a las estructuras representativas. Así, de acuerdo al artículo 35 de la Constitución Política Mexicana son prerrogativas del ciudadano:

Votar en las elecciones populares; Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

No obstante, en el caso de las mujeres, su posterior participación en la política formal ha sido más simbólica que representativa. Aún cuando en el padrón electoral y en la lista nominal de electores las mujeres son más del 50%, su presencia en el Congreso de la Unión no ha superado el 24% en la Cámara de Diputados (LIX Legislatura), (ver cuadros 1, 2 y 3).<sup>21</sup> En la Cámara de Senadores el porcentaje máximo alcanzado ha sido de 21.1% (LIX Legislatura). A nivel de congresos locales su promedio de participación es del 20% (a junio de 2009), siendo el Congreso de Yucatán el único con una presencia mayor a 30%, seguido por el estado de Puebla con un 29% (ver cuadro 4). Lo anterior da cuenta de las limitaciones que implica la condición de género (en el caso de las mujeres) para el ejercicio del derecho de votar y ser votado. En este sentido, la lucha histórica que las mujeres emprendieron desde el siglo pasado para que se les reconociera su derecho al sufragio persiste, ahora con la demanda de hacer válido en la práctica el derecho a ser electas. Para ello se cuenta con nuevas herramientas e instrumentos legales y políticos.

---

<sup>21</sup> Si bien en la recién electa LXI Legislatura su porcentaje llegaría hasta un 27%.

### **III. El reconocimiento de la igualdad jurídica de las mujeres en la legislación de los estados de la Cuarta Circunscripción Plurinominal**

Las reformas recientes de los marcos jurídicos contienen una nueva expresión legal que recoge provisiones y parámetros a seguir en la distribución de las ganancias políticas entre hombres y mujeres y en la elaboración de las políticas públicas para combatir la discriminación de género. Así, el lenguaje jurídico ha incorporado la diferencia sexual de la población al incluir el término "mujeres" en las disposiciones relativas a las garantías individuales y sociales de la ciudadanía. Al respecto véanse la manera en que diversas constituciones estatales definen el término "ciudadano":

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

Artículo 6. Son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 Constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios de la misma. (Reformado DOF 4 de diciembre de 1997).

Constitución Política del Estado de Morelos:

Artículo 13. Son ciudadanos del Estado los varones y mujeres que, teniendo la calidad de morelenses, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, II. Tener un modo honesto de vivir y III. Residir habitualmente en el Estado. (Adicionado P.O. 4627 16 de julio de 2008).

Constitución Política del Estado de Puebla:

Artículo 21. Son ciudadanos del Estado los poblanos varones y mujeres de nacionalidad mexicana que residan en la Entidad y reúnan además los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido dieciocho años, y II.- Tener modo honesto de vivir. (Decreto del 22 de septiembre de 2000).



De esta manera, al menos en términos formales el concepto de “ciudadano” y “ciudadanía” deja de ser neutral y abstracto para encarnarse en los cuerpos y necesidades diferenciadas de hombres y de mujeres, con lo que se abre la posibilidad de encauzar acciones de política pública que coadyuven a la concreción de los derechos y virtudes ciudadanas (igualdad sustantiva) independientemente de las diferencias sexuales. Véase por ejemplo las disposiciones que incluyen algunas constituciones:

#### Constitución Política del Estado de Morelos:

Artículo 19. La mujer y el varón tienen igualdad de derechos ante la Ley. Los ordenamientos respectivos tutelarán la igualdad de estos derechos y sancionarán cualquier tipo de discriminación o menoscabo producido en relación al género masculino y femenino. (Reformado, primer párrafo, P.O. 11 de agosto de 2003).

Sin embargo, en algunos cuerpos jurídicos estatales, el término “mujer” no aparece y se utiliza más bien el de “personas” “individuo” o “pueblo”, en otras más se recurre al gentilicio territorial, como en la Constitución Política del Estado de Guerrero:

Artículo 16. Son ciudadanos del Estado, los guerrerenses que habiendo cumplido dieciocho años tengan un modo honesto de vivir.

La inclusión del término “mujeres” también ha permitido visibilizar la problemática específica que enfrentan las mujeres debido a su condición de género en las distintas esferas de la sociedad:

#### Constitución Política del Estado de Tlaxcala:

Artículo 19. Fracción VII. El varón y la mujer son iguales ante la ley, a la igualdad de oportunidades en materia de trabajo, incluida la igualdad de retribución por labores similares. (Reformado P.O. 11. 01 de agosto de 2003).

Fracción IX (de las disposiciones preliminares). Los pueblos y comunidades indígenas aplicarán internamente sus propios sistemas normativos comunitarios en la regulación y solución de conflictos internos sujetándose a los principios generales de la Constitución Federal y la del Estado y las leyes que de ellos emanen, respetando las garantías individuales, los derechos humanos, así como la dignidad e integridad de la mujer. (Reformado por decreto no. 11, P.O. 01 de agosto 2008).

Actualmente la discriminación por género ha pasado a ser una práctica no tolerada en la agenda política. En este sentido, la inclusión del término “mujeres” en el lenguaje jurídico forma parte de un esfuerzo reciente por combatir la discriminación de género. Así, con excepción del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que data de 1997, las demás disposiciones estatales fueron producto de modificaciones realizadas a partir del Siglo XXI. Al respecto, Mackay (citada por Irving, 2008), observa que uno de los aspectos más sobresalientes de las nuevas constituciones que surgieron posteriores a la década de los setenta —fecha a partir de la cual se han elaborado o reformulado más de la mitad de las actuales constituciones de los países a nivel mundial—, es la “conciencia de género” que reflejan en sus provisiones. En México, en el marco de la discusión nacional por los derechos de los pueblos indígenas, se adicionó (en 2001) un tercer párrafo al artículo 1º de la Constitución Política Mexicana para prohibir toda forma de discriminación, entre ellas la de género:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

No obstante, el aparato legal no es homogéneo en cuanto al uso de terminología jurídica, así en el estado de Morelos el correlato de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres fue denominada *Ley de Igualdad de Oportunidades*

con *Equidad de Género*. Resalta que en su aparato jurídico conceptual no se utilice el término “mujeres” para nombrar a los sujetos prioritarios de aplicación de la Ley. En este caso, se prefirió utilizar el término “personas”:<sup>22</sup>

Artículo 1. Objeto de la Ley: Conocer y coordinar las acciones pertinentes para atender las aspiraciones emanadas de distintos grupos poblacionales, a fin de garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de su derecho a la igualdad de oportunidades con equidad de género independientemente de su grupo generacional, estado civil y sin discriminación, sexual, religioso o con discapacidad.

Al contrario, en el estado de Guerrero la Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres sí nombra como sujetos de la ley a las mujeres (junto con los hombres).

Artículo 10. La Política Estatal en materia de igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones tendientes a lograr la igualdad en el ámbito económico, político, social y cultural. La Política Estatal que establezca el Gobierno del Estado deberá considerar los siguientes lineamientos:

- I. Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida;
- III. Generar los mecanismos necesarios para lograr una efectiva participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres;
- V. Adoptar medidas para garantizar a mujeres y hombres la igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder.

---

<sup>22</sup> Conviene mencionar que la iniciativa original planteaba una *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer*, que finalmente quedó como Ley de Oportunidades con Equidad de Género, sustituyendo éste último término al de mujeres. Consultar el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos del 03 de septiembre de 2003.

Irving<sup>23</sup> advierte que utilizar el término de “personas” en lugar de nombrar explícitamente a las mujeres presenta un problema de obnubilación en la metodología de interpretación constitucional. En este caso, la omisión del término “mujeres” en algunas leyes estatales expresa las distintas visiones sobre la concepción de acciones afirmativas para impulsar la equidad de género.<sup>24</sup> En este sentido, se puede decir que el reconocimiento del estatuto de ciudadanía de las mujeres es aún una cuestión no resuelta, situación que obstaculiza la posibilidad de crear marcos jurídicos que consideren las diferencias específicas de hombres y de mujeres, y que se concreten en acciones afirmativas.

Phillips<sup>25</sup> relaciona este tipo de situaciones con una concepción del individualismo abstracto prevaleciente en la democracia liberal en donde el sexo del “ciudadano” o “individuo” resulta indiferente. Esto conlleva un impedimento para reconocer las diferencias de género, ya que por un lado se admite que existen diferencias entre las personas, pero por otro, se afirma que dichas diferencias no deberían tomarse en cuenta. Rechazar la pertinencia de la relación entre diferencia y desigualdad supone que para sus fines todos son básicamente iguales y los mismos, pero en el mejor de los casos se trata de un igualitarismo que ofrece a todos los ciudadanos y ciudadanas los mismos derechos legales y políticos con independencia de su riqueza, estatus, raza o sexo. De acuerdo a Phillips, este discurso obstaculiza argumentar a favor de cualquier tratamiento preferencial que pueda requerirse para conseguir una verdadera igualdad.

Lo anterior remite a la dificultad que implica operacionalizar el concepto de equidad de género en la elaboración convencional de las leyes.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Helen Irving, *Gender and Constitution*, Cambridge, University Press, 2008.

<sup>24</sup> Conviene mencionar que en el actual contexto de alternancia política se advierte cierta “tensión” en la replicación armonizada de las leyes federales en los estados, donde las fuerzas políticas representadas en los congresos locales no siempre están de acuerdo en reproducir en sus estados las leyes federales en los mismos términos. Tal fue el caso la Ley de General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia que en el estado de Guanajuato no se decretó. Resalta que en los estados donde se ha dado este tipo de particularidades sean gobernado por el PAN, lo que habla de proyecto político diferente en cuanto a las políticas de igualdad de género. Esta falta de armonización ha sido ampliamente denunciada por los grupos organizados de mujeres.

<sup>25</sup> Anne Phillips, “¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?”, en *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, España, Editorial Paidós, 1996.

<sup>26</sup> Esta dificultad la pude constatar en el discurso pronunciado por la Diputada Federal, Guadalupe Flores, en la Reunión Nacional de Universidades Públicas: Caminos para la Equidad de Género en las Instituciones de Educación Superior. De acuerdo con la Diputada Flores “la igualdad de género, es un concepto difícil de definir y articular en el Sistema Jurídico contemporáneo dado los sesgos epistemológicos que contiene la legislación vigente así como la manera en cómo se concibe y enseñan las distintas disciplinas del conocimiento en las distintas universidades; principalmente el derecho, que en sus distintas ramas, plantea una

Asimismo, da cuenta de las vicisitudes que enfrentan la armonización de las leyes locales y federales con los marcos internacionales de derechos humanos para el cumplimiento de los compromisos contraídos por los gobiernos mexicanos en los distintos foros internacionales.

No obstante, de alguna u otra manera algunas legislaciones sí contemplan en su diseño la necesidad de acciones firmativas. Así, la Ley para Evitar la Discriminación en el estado de Guerrero tiene un capítulo (el III) denominado “Medidas Positivas y Compensatorias a Favor de la Igualdad de Oportunidades”:

Artículo 9. Fracción II. Crear mecanismos que fomenten la participación política de las mujeres y que aseguren la presencia equitativa en los puestos administrativos y de elección popular.

También se tienen diversas leyes que entre su objeto y responsabilidades legales incluyen disposiciones para impulsar la participación política de las mujeres. Véase por ejemplo la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres para el Distrito Federal:<sup>27</sup>

Artículo 10. Fracción III. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.

Artículo 24. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, generarán los mecanismos necesarios para garantizar la participación equitativa entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas (...) y desarrollarán las siguientes acciones (Artículo 25).

III. Garantizar la implantación de mecanismos que promuevan la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular;

IV. Promover la participación y representación equilibrada entre

---

<sup>27</sup> *aparente neutralidad conceptual por encima de las especificidades de las personas*. Cd. de México, 3 y 4 de agosto de 2009. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 15 de mayo de 2007.

mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos y agrupaciones políticas locales;

V. Garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos;

VI. Desarrollar y actualizar estadísticas desagregadas por sexo, sobre puestos decisorios y cargos directivos en los sectores público, privado y de la sociedad civil, y

VII. Garantizar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal.

Como parte de la arquitectura jurídica institucional para propiciar la igualdad sustantiva de las mujeres en el terreno de la política, se encuentran también las leyes que crean los Institutos Estatales de las Mujeres (Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres). Con algunas diferencias, éstos tienen como parte de su objeto “Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres (artículo 10, Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal),<sup>28</sup> además:

... promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos público y privado, así como diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres y los que de éste se deriven, así como la correcta aplicación e instrumentación de las disposiciones de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal. (Artículo 4).

---

<sup>28</sup> Publicada el 28 de febrero de 2002 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm., 28.

No obstante, es necesario hacer una distinción entre igualdad formal e igualdad sustantiva. La primera ofrece los mismos derechos, condiciones y oportunidades a mujeres y hombres; trata a mujeres y hombres como iguales, como merecedores por igual y similar tratamiento. Este tipo de igualdad encuentra su expresión en el tipo de previsiones constitucionales que prohíben la discriminación de género o que declaran simplemente que los derechos no pueden ser negados sobre la base de género o sexo.<sup>29</sup> Véase por ejemplo el siguiente precepto constitucional.

Artículo 11. Las leyes poblanas no harán ninguna distinción entre las personas, por razón de su raza, origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social o económica, condiciones de salud, preferencias, filiación, instrucción, creencia religiosa o ideología política. (Constitución Política del Estado de Puebla).

Desde el concepto de igualdad sustantiva se reconoce que la igualdad formal puede producir desiguales resultados porque donde un trato similar es ofrecido a personas que no están similarmente situadas, puede resultar en desventajas adicionales. En este sentido, la equidad y la agencia involucran más que el derecho o prohibición de la discriminación, ya que implican la arquitectura y diseño de la constitución y las leyes secundarias o reglamentarias. Esto es, la forma en que el poder se estructura, la manera en que las áreas de gobierno se relacionan unas con otras, la demarcación entre política pública y privada, la separación y distribución de poder, procesos de designación de cargos públicos, cuestiones sobre jurisdicción, representación y ciudadanía entre otras cosas.

#### **IV. La igualdad de género: una necesidad en el actual contexto internacional**

Una de las convenciones internacionales que obligan al gobierno mexicano a tomar medidas conducentes para propiciar condiciones para una efectiva

---

<sup>29</sup> Irving, *op. cit.*

participación de las mujeres en la vida política, es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).<sup>30</sup> Así, de acuerdo a ésta, los Estados partes se obligan a:

Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, así como votar en todas las elecciones y referéndums públicos, y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, ocupar cargos públicos y ejercer funciones públicas en todos los planos gubernamentales. (Artículo 7.)

Sin embargo, no fue sino hasta finales de la década de los noventa del siglo pasado que en México se empezaron a modificar algunos marcos jurídicos con el objetivo de mesurar la sobrerrepresentación política de género masculino. A ello contribuyeron diversos factores, entre ellos la visibilidad que le dio a la desigualdad de género la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres, en Beijing, China (1995), entre otras reuniones internacionales, como la Conferencia de Población y Desarrollo de El Cairo, Egipto, en 1994. Posterior a estos eventos la categoría *género* adquirió validez y legitimidad para abordar las relaciones de poder imbricadas en las relaciones públicas y privadas que ocasionan una desigualdad social entre hombres y mujeres. De esta manera, a finales de la década de los noventa, la preocupación en torno a la inequidad social derivada de la condición de género se afianzó en la agenda política internacional dando pie a un proceso de institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y en las acciones legislativas.<sup>31</sup> En este sentido, es conveniente revisar la manera en que las legislaciones locales han

---

<sup>30</sup> La Convención se realizó en 1979, pero entró en vigor como tratado internacional en 1981. En México el Senado de la República la ratificó en 1981. Para 2007, 185 países la habían ratificado. Mediante el Protocolo Facultativo de la Convención, los estados partes reconocen la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ("el Comité") para recibir y considerar las comunicaciones presentadas (Resolución A/54/4, adoptada en la Asamblea General de la ONU, 6 de octubre de 1999). México ha recibido 36 recomendaciones de parte de este Comité.

<sup>31</sup> La plataforma de acción seleccionó doce áreas en las que los gobiernos deberían enfatizar sus acciones, entre otras, la relativa a la desigualdad entre los sexos en la distribución del poder y en la toma de decisiones. Ver: Resoluciones aprobadas por la IV conferencia de Beijing [<http://www.socialwatch.org/es/documentos/Beijing.htm>] [consultado el 3 de julio de 2009].



incorporado en su diseño institucional especificaciones jurídicas para regular la sobrerrepresentación de género, al tiempo que se advierten las posibilidades que abre para garantizar el acceso de las mujeres en la esfera política formal.

## **V. El Diseño de la cuota de género en las legislaciones electorales de la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral: su capacidad como mecanismo redistribuidor de las ganancias políticas de hombres y de mujeres**

En un contexto en que la subrepresentación política de las mujeres es una situación cotidiana en la mayoría de los países del mundo —exceptuando a los países nórdicos—, los sistemas de cuotas de género se significan por intentar ser métodos eficientes para establecer un balance de género en las instituciones políticas de gobierno. Para Dalherup<sup>32</sup> las cuotas de género representan un cambio en el concepto de igualdad liberal —en donde prevalece la noción de igualdad de oportunidades o igualdad competitiva—, para derivar hacia un concepto de igualdad de resultados. Esta consideración se basa en el argumento de que la igualdad de oportunidades no existe, justamente por las barreras que las mujeres encuentran en los procesos electorales, de manera que las cuotas son medidas positivas para compensar esos obstáculos estructurales.

En este sentido, las medidas afirmativas son medidas de acción positiva orientadas a contrarrestar los poderosos mecanismos que mantienen excluidas a las mujeres de la actividad política e implican el reconocimiento de que el punto de partida para una carrera política es distinto para hombres y para mujeres, por lo que deben enfocarse a corregir esa desigualdad.

Para la ONU<sup>33</sup> las medidas afirmativas son un “conjunto de medidas destinadas a corregir las diferencias de trato social entre hombres y mujeres”.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Drude Dahlerup, “El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer”, en *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, Suecia, IDEA, 2002.

<sup>33</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de Género*, México, 2002.

<sup>34</sup> La ONU sostiene que la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer, nunca podrán considerarse como un acto discriminatorio hacia el hombre. Más que una concesión o un favor, la equidad, vía acciones afirmativas, se percibe ahora como un mecanismo de cambio social que va a beneficiar a todos. Además, la acción afirmativa es una política que contiene las semillas de su posterior desintegración. Cuando se alcance la igualdad de oportunidades, cuando se elimine la ceguera de género, cuando la educación no sexista

Peschard<sup>35</sup> identifica modalidades en las cuotas de género. Están por un lado, las que tienen carácter de obligatoriedad, en las que el porcentaje debe asignarse de una determinada manera, tanto en la lista de candidatos titulares como de suplentes, especificando la alternancia o su secuencia. Además, en algunas se prevén sanciones en caso de que no se cubran los puestos de la manera establecida. Por otro lado, se encuentran las cuotas de género de carácter indicativo, en las que se establece el porcentaje, pero sin especificar la manera de satisfacerlo, y donde además se deja a las cúpulas partidarias un amplio margen de discrecionalidad para colocar las candidaturas de mujeres en cualquiera de los lugares de las listas. Esto hace que muchas veces los partidos ubiquen a las mujeres en los lugares suplentes.

En México las acciones afirmativas para revertir la discriminación política de las mujeres en los procesos electorales han experimentado una evolución. Así a mediados de los noventa no pasaban de ser sólo un exhorto a los partidos políticos para que en sus procesos internos de selección de candidatos *consideraran* nominar un mayor número de mujeres.<sup>36</sup> Actualmente las leyes electorales contienen disposiciones específicas que fijan porcentajes y formas de distribución de las candidaturas entre hombres y mujeres (no obstante, estas disposiciones no siempre son posibles de aplicar de acuerdo a lo establecido en las propias leyes). Así, el Código Electoral del Estado de Morelos establece una cuota de género como parte de los requisitos de elegibilidad para el registro de candidaturas de mayoría relativa:

Artículo 209. (...) será por fórmulas integradas cada una por un propietario y un suplente ante el Consejo Distrital Electoral respectivo. De la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputados que realice cada partido político, en ningún caso incluirán más de las dos terceras partes de candidatos propietarios de un mismo género.

---

sea una realidad, cuando las pautas culturales sean más igualitarias, la acción afirmativa desaparecerá". (INM; Glosario, 2002).

<sup>35</sup> Jacqueline Peschard, "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama General" en *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Serie Manuales, Estocolmo, Internacional IDEA, 2002 [<http://www.idea.int/women/>] [consultado el 7 de diciembre de 2005].

<sup>36</sup> Para tener un panorama más amplio sobre la forma en que las cuotas de género se introdujeron a la legislación electoral ver Peña (2003) y Peschard (2002). Para ver su efecto en las legislaciones ver *cfr.*, Ladrón de Guevara, Lourdes Pacheco 2007.

Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

En el caso de representación proporcional la norma es más específica.

Artículo 211. Los partidos políticos sólo podrán incluir en la lista de candidatos a diputados de representación proporcional hasta cuatro personas que sean candidatos de mayoría relativa (...). La lista de representación proporcional se integrará intercalando una a una candidaturas de ambos géneros. Las fórmulas de candidatos, propietarios y suplentes, deberán ser del mismo género.

En este caso las cuotas de género son de un 25% para un género distinto en los casos de mayoría relativa. Sin embargo, se exoneran las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

El diseño institucional de las cuotas de género para los cargos de mayoría relativa en donde se exceptúan las candidaturas resultados de un proceso de selección "democrático" o por "consulta directa" es básicamente el mismo para los cinco estados de la Cuarta Circunscripción. Véase las disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, para el registro de candidatos de mayoría relativa en la integración del congreso y de los ayuntamientos:

Artículo 192. Fracción III, 2º párrafo. En las candidaturas de diputados y regidores de mayoría relativa e integrantes de la planilla de Ayuntamientos, quedan exceptuadas las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección directa de candidatos, en los procesos internos de selección realizados por los partidos políticos.

El porcentaje de las cuotas de género en los estados de la Cuarta Circunscripción oscila entre el 25% y el 50%. En el límite inferior están las leyes electorales del estado de Puebla, Guerrero y Morelos (25% para candidatos de

distinto género); el Distrito Federal contempla una cuota del 30% y en el rango de paridad se encuentra el estado de Tlaxcala. Así, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla dispone:

Artículo 201. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos y a las coaliciones, en su caso, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. A fin de promover la equidad entre géneros en la vida política del Estado, en ningún caso podrán postular a cargos de elección popular un porcentaje mayor al 75% de candidatos propietarios de un mismo género, para integrar el Congreso del Estado y los Ayuntamientos de la Entidad.

Conviene notar la ausencia de disposiciones que sancionen el incumplimiento en un momento dado de la norma; tampoco se dispone orden o lugar de ubicación de las candidaturas de hombres y de mujeres. Cabe mencionar sin embargo, que esta ley no hace ninguna mención sobre exonerar las candidaturas resultado de procesos *democráticos* de selección interna de candidatos.

Para el caso del estado de Tlaxcala, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone un porcentaje paritario del 50%, aunque también exceptúa las candidaturas producto de consulta directa:

Artículo 11. Los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la equidad de género en proporciones de 50% en candidaturas propietarias y suplentes en las elecciones ordinarias y extraordinarias de diputados locales y de ayuntamientos. (Reformado en noviembre de 2008).

Las listas por el principio 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.

Ningún partido político o coalición excederá del 50% de candidatos de un mismo género, a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa.

En cuanto a la especificidad de las reglas para aplicar la cuota de género, conviene tener en cuenta que de acuerdo a Matland,<sup>37</sup> si no existe una disposición expresa para la colocación de las candidaturas femeninas, el objetivo de las cuotas tiende a diluirse al dejarse en manos ya sea de las cúpulas partidistas que generalmente están compuestas predominantemente por varones.<sup>38</sup> Lo anterior habla de la inoperancia que puede tener la cuota de género en los procesos electorales al dejarla sujeta a los estatutos de los partidos políticos. Aún cuando la mayoría de los partidos han incorporado —de manera diferenciada—, disposiciones que perfilan la equidad de género en sus estatutos, dejan a salvo de las cuotas de género las candidaturas producto de procesos *democráticos*.<sup>39</sup>

En el caso del Código Electoral del Estado de Morelos, en algunos casos se prevén especificaciones apropiadas, en otras no necesariamente. Así, al momento de fijar el porcentaje máximo de candidaturas de un solo género por el principio de mayoría relativa no distingue entre propietarios y suplentes —considerándolos como la “totalidad de las solicitudes”—, lo que da pie para que las mujeres sean nominadas más en los cargos suplentes que en los propietarios. Además, está la salvedad de la aplicación de la cuota de género cuando sean elecciones consideradas democráticas.

---

<sup>37</sup> Richard E. Matland, (2002), “Estrategias para ampliar la participación femenina: el proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales”, en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (editoras) *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, 2002 International IDEA [http://www.idea.int/publications/wip/upload/Full%20Handbook%20\_%20WiP%20Spanish.pdf] [consultado el 26 de agosto de 2009].

<sup>38</sup> A la luz del reciente proceso electoral para renovar la Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión y en donde el PRI —cuya dirigente es una mujer— fue el que menos proporción de mujeres llevó (no obstante haber obtenido el mayor número de votos), pone en cuestionamiento esta aseveración. Sobre todo si se considera que los dirigentes de los demás partidos contendientes que llevaron una mayor proporción de mujeres están dirigidos por hombres.

<sup>39</sup> El PAN establece en el “Reglamento de Elección de Candidatos a Cargos de Elección Popular”, que los comités del Partido promoverán a través de campañas previas a los procesos de elección, la participación equitativa de hombres y mujeres en las precandidaturas (artículo 3). En relación con la elección de candidatos a síndicos y regidores se considera que las planillas no podrán estar integradas con más del 70% de precandidatos propietarios de un mismo género (artículo 46). El PRI, establece la paridad del 50 por ciento en las candidaturas de representación proporcional tanto para las elecciones federales como estatales y municipales, exceptuando aquellos municipios que se rigen por usos y costumbres (artículos 38, 40, 168 y 170). En cuanto a las candidaturas de mayoría también vale el principio de paridad, pero se exceptúan los casos en que sea consultada la militancia (arts. 42 y 167). En el PVEM sus estatutos establecen que todas las candidaturas a los cargos de elección popular a Diputados y Senadores, ya sea por el principio de mayoría relativa o por el principio de representación proporcional, no excederán en un 70% para un mismo género, además de promover la mayor participación política de las mujeres (artículo 58). El Partido Convergencia por la Democracia (PCD), establece que en los cargos de elección popular directa, y en las listas de los diferentes niveles electorales, hombres y mujeres deberán tener una tendencia a ser representados en igual medida. Ninguno de los dos géneros puede ser representado en una proporción inferior al 40% (artículo 4). (Elizondo, 2008)

Artículo 209. (...) será por fórmulas integradas cada una por un propietario y un suplente ante el Consejo Distrital Electoral respectivo. De la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputados que realice cada partido político, en ningún caso incluirán más de las dos terceras partes de candidatos propietarios de un mismo género.

Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

En cuanto al principio de representación proporcional, éste aplica para la integración del congreso y para los ayuntamientos (éste último en lo que se refiere a la conformación de la planilla de regidores pues el presidente municipal y el síndico se eligen por mayoría relativa). Así, el artículo 210 establece que para el registro de planillas los partidos políticos *podrán* integrarlas hasta por el 50% de candidatos de un mismo género. Conviene señalar que al no hacer imperativa esta disposición se propicia su elusión por parte de los partidos políticos.<sup>40</sup>

Para los diputados de representación proporcional el Código es más específico:

Artículo 211. Los partidos políticos sólo podrán incluir en la lista de candidatos a diputados de representación proporcional hasta cuatro personas que sean candidatos de mayoría relativa (...) La lista de representación proporcional se integrará intercalando una a una candidaturas de ambos géneros. Las fórmulas de candidatos, propietarios y suplentes, deberán ser del mismo género.

Conviene señalar lo acertado de limitar en la lista de representación proporcional hasta a 4 diputados candidatos de mayoría relativa, pues ataja una práctica regular de los partidos políticos relativa a inscribir en las listas plurinominales a los mismos candidatos distritales, lo que regularmente obra en perjuicio de

---

<sup>40</sup> Es pertinente decir que en los ayuntamientos las mujeres tienen una mayor participación política de manera natural (por el ejercicio de los liderazgos femeninos a nivel comunidad).

las mujeres, puesto que son principalmente hombres quienes son postulados en los cargos de mayoría relativa (donde comúnmente no aplica la cuota de género).

Cabe mencionar que la actual L Legislatura del Congreso del Estado de Morelos se encuentra en el promedio nacional en cuanto a participación de mujeres en los congresos locales (20%) (ver cuadro 4). Dado que las reformas realizadas al código electoral se hicieron en la actual legislatura, es probable que la presencia de mujeres aumente en la próxima elección, sobre todo en lo relativo al principio de representación proporcional, donde la ley dispone que las listas de candidatos se integren intercalando una a una candidaturas de ambos géneros, y donde además las fórmulas de candidatos, propietarios y suplentes, deberán ser del mismo género, con lo que se cierra la posibilidad de utilizar el cargo de una mujer propietaria como vehículo para la llegada de un hombre en un cargo suplente.

Dentro de los estados de la Cuarta Circunscripción Plurinominal, la Legislación Electoral del Estado de Guerrero presenta el diseño más confuso y contradictorio (lo que en la práctica dificulta su aplicación). Así, en relación a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, mientras en el artículo 192 establece el criterio de "paridad" para la integración de las listas de representación proporcional, no termina por indicar si se refiere a la paridad de género (aclaración en este caso necesaria). Pero por otro lado reitera que tal disposición (integración de las listas) queda a criterio de lo establecido en los estatutos de los partidos políticos. Incluso, en la fracción II del mismo artículo (192) estipula que la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se realizará por el Consejo General del Instituto, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 18. Resalta que en este artículo (y en el 19, que está relacionado) ya no exista ninguna disposición de género.

Artículo 18. Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que corresponda a cada partido político conforme al artículo que antecede, los partidos políticos registraran una lista de candidatos a diputados de representación proporcional.

En los casos en que los partidos políticos se hayan coaligado para la elección de diputados, se procederá a realizar la asignación de acuerdo al conve-

nio de coalición respectivo y a la lista presentada para tal efecto, en los términos previstos en el párrafo anterior.

Artículo 19. En todos los casos, para la asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas respectivas. Asimismo, serán declarados suplentes los candidatos del mismo partido político o coalición que con ese carácter hayan sido postulados en las fórmulas respectivas.

Esta disposición deja sin aplicación la cuota de género en las coaliciones políticas. De esta manera, la facultad que tiene el Instituto para sancionar a los partidos que postulen candidaturas con sobrerrepresentación de género (artículo 194) tiene pocas posibilidades de ser efectiva, pues la misma ley sujeta su cumplimiento a los estatutos de los partidos políticos, que son los que terminan por definir los criterios con los que se aplica la cuota de género para la selección de las candidaturas.

Una de las provisiones acertadas en la Ley Electoral de Guerrero es la de que en el caso de la selección de candidatos producto de porcentajes asignados, se integren por fórmulas con candidaturas de propietario y suplente del mismo género (artículo 192, fracción II), con lo que se evita que un candidato propietario sea suplantado —en la práctica—, por un candidato suplente de distinto género. Evita que ocurra una de las prácticas ya realizadas por los partidos de enlistar a una mujer como propietaria y a un hombre como suplente, para que una vez hecha la elección la mujer renuncie dejando su lugar al hombre. Conviene decir no obstante que tal disposición no tiene mayor efecto en la medida que lo sigue dejando al arbitrio de los partidos políticos de acuerdo a lo establecido en sus estatutos.

Otro de los aciertos es considerar la diversidad pluriétnica de la población de ese estado en la postulación de cargos representativos. Sin embargo, una de sus fallas es que deja incierto si esto incluye a las mujeres indígenas pues la ley no es específica en definir si la equidad a la que se refiere en este caso, se refiere a la equidad de género. Advuértase la siguiente redacción.



Cuando la población indígena de un distrito o municipio sea superior al 40%, tendrán derecho de preferencia para ser postulados a cargos de elección popular observando la equidad.

Conviene señalar que entre los estados de la Cuarta Circunscripción, el estado de Guerrero es el penúltimo en participación de mujeres (sólo un lugar antes de Tlaxcala) con un porcentaje de 17%.<sup>41</sup>

Por otro lado, una de las legislaciones que más especificaciones ha incorporado para garantizar la participación política de las mujeres en los procesos de elección de cargos públicos es el Código Electoral del Distrito Federal (reformado en 2008).<sup>42</sup> No obstante, también exonera las candidaturas “llevadas a cabo mediante voto directo”.<sup>43</sup> Así, para el caso de las candidaturas de mayoría relativa dispone que:

Artículo 224. No podrán registrar más de 70% de candidatos propietarios de un mismo género. Los suplentes del restante 30% de diferente género, deben de ser del mismo género que el propietario. Se exceptúan las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

Para el caso de las candidaturas de representación proporcional establece:

Artículo 224. No podrán registrarse más del 54% de candidatos propietarios de un mismo género y se garantizará que en los primeros cinco lugares de las listas haya dos candidaturas de género distinto, cuyo suplente tendrá que ser del mismo género que el propietario.

---

<sup>41</sup> Este porcentaje corresponde a la LVIII Legislatura, no fue posible acceder a los datos actuales de la LIX Legislatura.

<sup>42</sup> Para una apreciación más completa de las razones que diferencian el diseño político de la cuota de género debe considerarse contexto de pluralidad política en que surge la Asamblea Representativa del Distrito Federal -que apenas transcurre en su V Legislatura. Dicho contexto pudo hacer más flexible las formas por las que los partidos hacen llegar a la ciudadanía al poder. De hecho, en la Asamblea Representativa del Distrito Federal el PRI —partido histórico que ha dejado una huella de corporativismo en el reclutamiento de sus candidatos— ha sido una fuerza minoritaria.

<sup>43</sup> Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de enero de 2008.

Como se puede advertir, la cuota de género aplica para las fórmulas (propietario y suplente) con lo que se prevén la prácticas supletorias referidas anteriormente. Por otro lado, deja establecida la obligación de observar la cuota de género incluso cuando se de la sustitución de candidatos:

Artículo 246. Fracción III, párrafo cuarto. Los Partidos Políticos o Coaliciones al realizar la sustitución de candidatos (...) tendrán la obligación de cumplir en todo momento con lo ordenado en el presente Código respecto a no rebasar más del 70% de candidatos de un mismo género.

En caso de sustitución de candidatos se debe de cumplir con la obligación de no rebasar el 70% de un mismo género.

Por otro lado, el Código Electoral del Distrito Federal hace extensiva la cuota de género para la elección de los jefes delegacionales en donde deja establecida una cuota *deseable* y otra *imperativa* (con la salvedad de las candidaturas “democráticas”)

Artículo 224. Los Partidos Políticos procurarán que los candidatos no excedan del 50% de un mismo género. En ningún caso registrarán más de 70% de candidatos de un mismo género. Se exceptúan las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

Por otro lado, el Código es específico en señalar situaciones en donde el principio de equidad de género debe mantenerse, como en convenios de coalición (artículo 30). Asimismo, deja establecida la cuota de género como requisito para el registro de las organizaciones políticas. Además, como una manera de garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y en el acceso equitativo a los cargos de representación popular, los partidos políticos deben incorporar la perspectiva de género en las acciones de formación y capacitación política (artículos 26 y 73). Lo anterior es un avance significativo en la medida en que visibiliza la condición de género de la militancia partidista e impulsa la transversalización del género en las estructuras y funcionamiento de estas organizaciones.

También extiende el principio de equidad de género a la integración de los órganos directivos de los partidos políticos (los cuales no deben exceder el 70% de los miembros de un mismo género); a la integración del Consejo General del Instituto Electoral y al nombramiento de los Magistrados Electorales (artículos 89, 178 y 246 respectivamente). El incumplimiento de las cuotas de género en las candidaturas de elección popular —de acuerdo a lo legalmente establecido— se considera un motivo de sanción para los partidos políticos (artículo 173) (ver anexo 1).

Conviene decir que la ley electoral en comento fue reformada en la IV Legislatura por lo que los efectos de la cuota de género se podrán observar en la ya próxima V Legislatura. La IV Asamblea Legislativa tuvo el 22.7% de participación de mujeres, por encima del promedio en los congresos locales (20%) y del promedio de los estados de la cuarta circunscripción (21.8%).<sup>44</sup> (Véanse cuadros 4 y 5.)

En el caso del Código Electoral de Puebla, sus especificaciones son mínimas en cuanto a la cuota de género:

Artículo 54. Fracción XIV: Promover, de conformidad con sus estatutos, una mayor participación de las mujeres en la vida política en el Estado, a través de su postulación a cargos de elección popular. (ver anexo 1).

El código dispone hasta un límite de 75% la participación de candidatos propietarios de un mismo género. Lo anterior aplica para la integración del congreso y los ayuntamientos, tanto en los cargos de mayoría relativa como de representación proporcional (artículo 201). No obstante, conviene decir que aún cuando tiene uno de los porcentajes más bajos para la participación de candidatos de un distinto género, es también el que mayor participación de mujeres tiene (29% en la actual LVII Legislatura). A nivel nacional es el segundo, apenas un lugar debajo del estado de Yucatán que tiene el mayor porcentaje, 30% (ver cuadros

---

<sup>44</sup> Para una apreciación más completa debe considerarse las condiciones políticas en que surge Asamblea Representativa del Distrito Federal —que apenas va en su IV Legislatura. El contexto de pluralidad política en que surge pudo hacer más flexible las formas por las que los partidos hacen llegar a la ciudadanía al poder. De hecho, en la Asamblea Representativa del Distrito Federal el PRI— partido histórico que ha dejado una huella de corporativismo en el reclutamiento de sus candidatos— ha sido una fuerza minoritaria.

4 y 5). En contraparte, el estado de Tlaxcala, que tiene un porcentaje paritario, se caracteriza por tener la menor cantidad de mujeres. Sin embargo, conviene tener en cuenta que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales se reformó apenas en 2008, por lo que la elección de legislatura actual no se hizo bajo este marco jurídico.

## **VI. Criterios de género para la integración de los órganos electorales**

Mención aparte merecen los criterios de género contenidos en la legislación para la integración de los órganos electorales. Al respecto, el Código Electoral de Guerrero, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, y el Código Electoral del Estado de Tlaxcala, no establecen ninguna consideración de género para tal aspecto (este último sólo hace mención a que el uso del género masculino deberá ser interpretado en sentido igualitario para hombres y mujeres, artículo 7).

Conviene mencionar que en el actual órgano electoral del estado de Guerrero sólo hay una mujer entre los 7 consejeros electorales de los que se conforma el Instituto, mientras que en el Instituto Electoral del Estado de Puebla, de los 8 consejeros electorales 2 son mujeres. En el órgano electoral de Tlaxcala, de los 7 consejeros electorales sólo una es mujer (misma que preside al Consejo Electoral) (ver cuadro 6).

El Código Electoral del Estado de Morelos y el Código Electoral del Distrito Federal sí contienen disposiciones de género para la integración de los órganos electorales aunque el diseño laxo del Código de Morelos puede no tener efectos positivos en la práctica. Así, aunque el género es considerado como uno de los principios por los que se habrá de regir el organismo en su integración (artículo 9), el código sólo estipula que en las propuestas de ciudadanos que hagan los grupos parlamentarios representados en la Asamblea deberá privilegiarse la equidad de género (Artículo 96. Fracción I).

Artículo 96. Fracción I. Cada grupo parlamentario representado en el Congreso propondrá una lista de cinco ciudadanos para elegir de entre ellos sucesivamente al Consejero Presidente, a los Consejeros

Electorales y a cuatro Consejeros Suplentes, identificando al primero en su propuesta, privilegiando la equidad de género.

Sin embargo, no establece ningún mecanismo que opere tal criterio (no fija porcentajes o número máximo de integrantes de un solo género). De esta manera, aunque en las propuestas de las fracciones parlamentarias fueran mujeres, no se garantiza que en la integración del Consejo (un consejero presidente y 4 consejeros electorales con voz y voto; un representante por cada fracción parlamentaria y un representante de cada partido político con voz pero sin voto) se privilegie la equidad de género, como mandata la norma.

El actual Consejo Electoral se conforma por 4 hombres y una mujer y es presidido por un hombre. Esta integración da cuenta de la poca factibilidad que tiene la indicación de privilegiar la equidad de género sin hacer las precisiones respectivas. Lo deseable sería que la norma estipulara un máximo de porcentajes de género para la integración del Consejo Electoral, en lugar de la actual disposición de privilegiar la equidad de género en las propuestas de las candidaturas de las fracciones parlamentarias. Además, en el resto de las figuras concurrentes (secretario ejecutivo, representantes de partidos y fracciones parlamentarias) existe una sobrerrepresentación masculina. Así, de los 5 representantes de fracciones parlamentarias 4 son hombres y de los 8 representantes de partidos 7 son hombres. El Secretario General también es hombre (ver cuadro 6). Aún cuando sólo sean figuras concurrentes, estos son también espacios de formación, socialización e incluso de reclutamiento político, por lo cual deben tener disposiciones de género incorporadas a fin de que no se conviertan en una limitante de la participación política de las mujeres.

Para el caso de la integración del órgano electoral del Distrito Federal la norma señala que en la elección de consejeros electorales se deberá observar el principio de equidad de género. En todo caso, en el nombramiento de los consejeros electorales, incluido el consejero presidente, no podrá exceder de cuatro nombramientos de un mismo género. De acuerdo a la norma, la equidad de género debe mantenerse incluso en caso de sustitución de consejeros electorales (artículo 89).

La actual integración del Consejo Electoral del Distrito Federal se ubica dentro de la norma pues hay tres mujeres consejeras —una de las cuales preside al Consejo—, y 4 consejeros. No obstante, al igual que en el órgano electoral del Estado de Morelos, sería pertinente que la norma también considerara la equidad de género en el resto de las figuras concurrentes al Consejo General, como el secretario general y los representantes de partidos y fracciones parlamentarias a fin de evitar la sobrerrepresentación masculina. En el actual Consejo Electoral, de los 8 representantes de los partidos, seis son hombres; de los 4 representantes de fracciones parlamentarias todos son hombres y el secretario general también es hombre.

Para el caso de los nombramientos de magistrados electorales, sólo el Código Electoral del Distrito Federal tiene consideraciones de género (el Tribunal se integra por cinco magistrados, uno de los cuales funge como presidente):

Artículo 178. 2º párrafo. En la elección de Magistrados Electorales se deberá observar el principio de equidad de género. En todo caso, en el nombramiento de los Magistrados Electorales no podrá exceder de tres nombramientos de un mismo género. El principio de equidad y género no deberá alterarse en caso de sustitución de alguno de sus miembros.

## CONSIDERACIONES FINALES

En el actual contexto social en que la discriminación por motivos de género se devela como un problema para el funcionamiento legitimado de las sociedades democráticas, la creación y renovación de marcos jurídicos con el objeto de incorporar acciones afirmativas que permitan orientar políticas públicas de igualdad de género se convierte en una urgencia social. En este contexto, diversos marcos jurídicos locales —y federales— recientemente han incorporado disposiciones y criterios de género. Así, con mayor o menor amplitud, las constituciones locales, las leyes de participación ciudadana, los códigos electorales, entre otras leyes secundarias, estipulan ya algunas medidas para la participación más equilibrada de hombres y de mujeres en los procesos político-electorales y en la integración de los órganos electorales. Lo anterior abre la posibilidad de visibilizar la problemática social que se engendra en la existencia de unas rela-

ciones de género que ponderan de manera desigual la existencia humana de hombres y de mujeres.

En el terreno del marco institucional para la competencia político-electoral ya es característico que las legislaciones electorales consideren la promoción de la equidad de género como una obligación de los partidos políticos, sin embargo, no hay todavía claridad sobre la forma en que los partidos políticos deberán concretar esta obligación. Conviene decir que algunas legislaciones han establecido que los partidos deben considerar en sus documentos básicos la forma en que llevarán a cabo la igualdad de género, sin embargo, nada garantiza la equidad de las normas establecidas. De esta manera, en su diseño y aplicación y sobre todo en sus resultados, las cuotas de género exhiben algunas fallas.

En el diseño de las cuotas de género ha prevalecido una concepción androcentrista y liberal de la democracia, en donde la competencia define por sí misma —sin necesidad de regulaciones—, el sentido igualitario del sistema democrático. De esta manera, las cuotas de género no han operado para las candidaturas de mayoría relativa que son producto de la elección directa, bajo el supuesto —*a priori*— de que éstas son “democráticas” *per se*. De hecho, la cuota de género aplica solamente —y de manera acotada— para las candidaturas de representación proporcional.

La norma ha considerado que deben ser los partidos políticos a través de sus estatutos, los que plasmen la forma en que la igualdad de género debe realizarse. Esta salvedad regresa al dominio de los partidos la aplicación de la cuota de género por lo que su aplicación se vuelve discrecional.

El diseño institucional laxo que tienen las cuotas de género da cuenta por un lado, de la centralidad que tienen los partidos como principales sujetos de la vida política electoral y por otro, el vaciamiento conceptual que ha tenido la categoría política de ciudadanía respecto a las diferencias sexuales de la población. En este sentido, el género, como expresión de la desigualdad social basada en las diferencias de sexo no ha sido considerado una fisura de las sociedades democráticas.

Por otro lado, el escaso número de mujeres que se incorporan al poder legislativo hace dudar de la viabilidad de los partidos políticos para cumplir con un sentido de equidad de género, la función que como entidades de interés público les corresponde, esto es, ser las vías de acceso de las y los ciudadanos

al poder. En este sentido, las reglas de la competencia electoral tienen que ser más eficaces en la definición de resultados.

En el entorno actual en el que la participación de las mujeres en las estructuras de poder se ha incorporado ya como uno de los rasgos que definen a las sociedades democráticas, el género debe pasar ya a ser un factor de integración del poder legislativo (y de los ayuntamientos). En este sentido, habría que rediseñar las disposiciones de género para asegurar que los órganos de representación política se conformen de una manera más equilibrada por hombres y por mujeres. Esto es, se debe pasar de la cuota de género en las candidaturas electorales, a garantizar la presencia de las mujeres en las estructuras de poder. Asimismo, se debe pasar ya de las cuotas de género administradas por los partidos políticos, a la igualdad de género como principio democrático establecido en la constitución. Esto es, habría que rediseñar las disposiciones de género para asegurar que los órganos de representación política se conformen de una manera más equilibrada por hombres y por mujeres.

Actualmente está en discusión la posibilidad de reducir los diputados de representación proporcional, sin embargo, habría que pensar en dotar de un sentido más apropiado a este sistema de representación de manera que contribuya a una efectiva representatividad de las minorías étnicas y culturales. En los sistemas europeos, los sistemas de representación proporcional se identifican como los más viables para propiciar la participación efectiva de las mujeres en los procesos electorales dado que existe más margen para incluir mujeres en las listas de representación proporcional. Sin embargo, en México, el sistema de representación proporcional se sobrepuso a un sistema de mayoría preexistente que si bien introdujo un matiz pluralista al posibilitar la representación de otras fuerzas políticas minoritarias, también dejó en poder de los partidos la decisión de enlistar las candidaturas de representación proporcional, lo que en el contexto cultural específico de México ha operado con un sesgo de género beneficiando principalmente a la militancia partidista masculina. En este contexto la idea de establecer los “diputados de representación proporcional” a nivel constitucional tendría un sentido político al dotar de credibilidad la función pública de los partidos políticos como entidades de interés público.



## FUENTES CONSULTADAS

### LIBROS

- Ai Camp, Roderic, *Reclutamiento Político en México*, México, Siglo XXI, 1995.
- Dahlerup, Drude, "El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer" en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Suecia, Internacional IDEA, (Serie Manuales), 2002, pp. 159-172.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de Género*, México, INMUJERES, 2002.
- Irving, Helen, *Gender and the Constitution*, Estados Unidos, Cambridge, University Press, 2008.
- Laporta, J. Francisco, "El cansancio de la democracia", en Miguel Carbonell (comp.), *Democracia y representación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- March, James G. y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C./Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997.
- March, G. James, Martin Schulz, y Xuegang Zhou, *The Dynamics of rule*, Estados Unidos, University Press, 2001.
- Martin, Lipset Seymour, "Cleavages, parties and democracy", en Karvonen and Stein Kuhnle, *Party, system and voter alignments. Revisited*, Estados Unidos, Routledge Taylor & Francis Group, 2002.
- Medina, Peña Luis, *Invención del Sistema Político Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.
- Pacheco Ladrón de Guevara, Lourdes (coord.), *Cuando la democracia nos alcance. Sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit*, México, Universidad Autónoma de Nayarit/Juan Pablos Editores, 2007.
- Peschard Jacqueline, "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama General", en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Suecia, Internacional IDEA, (Serie Manuales), 2002, pp. 173-186.
- Phillips, Anne, "¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?" en *Perspectivas feministas en teoría política*, España, Editorial Paidós, 1996.
- \_\_\_\_\_, "La política de la presencia: la reforma de la representación política", en García Soledad y Steven Lukes (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, España, Siglo XXI, 1999.

- Piktin Fenichel, Hanna, *The concept of representation*, Estados Unidos, University of California press, Berkeley, 1967.
- Sartori, Giovanni, "En defensa de la representación política", en Miguel Carbonell, *Democracia y Representación: un debate contemporáneo*, México, TRIFE, 2005.
- Tuñón Pablos, Enriqueta, "La incorporación de las mujeres a la vida política nacional", en *Avances de la perspectiva de género en la las acciones legislativas. Compendio*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006.

## REVISTAS

- Barquet, Mercedes y María de Jesús Méndez, "Algunas vertientes de la institucionalización de las políticas de género en México", *Revista Diálogo y Debate de cultura política*. México, 2001, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. No.15 -16.
- Brito Domínguez, Myriam, "El Programa Nacional de las Mujer y el problema de la desigualdad sexual. Algunas vertientes de la institucionalización de las políticas de género en México", *Revista Diálogo y Debate de cultura política*, México, 2001, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., No.15 -16.
- Bernand, Manin, Adam Przerworski y Susan C. Stokes, "Elecciones y Representación", *Metapolítica*, México, 2004, septiembre-octubre.
- Incháustegui, Romero Teresa, "La institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas", *La Ventana*, México, 1999, Centro de Estudios de Género, núm. 10.
- Martínez, María Antonia, "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, México, 2004, año 66, núm. 4, octubre-diciembre.
- Peña Molina, Blanca Olivia, "La cuota de género en la legislación electoral mexicana: ¿igualdad de oportunidades o igualdad de resultados?", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, México, 2003, núm. 2, julio-diciembre, pp. 35-58.

## CONFERENCIAS

- Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, "Género y elecciones: realidad y perspectivas de la cuota de género en materia electoral", ponencia presentada en el XX Congreso Nacional de Estudios Electorales, Morelia, Michoacán 12-14 de noviembre de 2008.

## PÁGINAS DE INTERNET

- Comanducci, Paolo, Derechos Humanos y Minorías: un acercamiento analítico ilustrado. [[http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/.../isonomia03\\_02.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/.../isonomia03_02.pdf)] [consultado el 20 de febrero de 2008].
- Freixes Sanjuán, Teresa. III. El impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres. [[http://www.celem.org/prog\\_europeos/mujeres\\_ciudadanas2000/libro\\_demo/CAPÍTULO%20iii.pdf](http://www.celem.org/prog_europeos/mujeres_ciudadanas2000/libro_demo/CAPÍTULO%20iii.pdf)] [consultado el 9 de diciembre de 2005].
- Htun, Mala, (2002). Mujeres y Poder Político en Latinoamérica. AAVV: Mujeres en el parlamento. Más allá de los números. IDEA. [<http://www.idea.int/gender>] [consultado el 4 de diciembre de 2009].
- López María de la Paz. Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México. PNUD. México. [<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/genero/index.html>] [consultado el 23 de agosto de 2009].
- Matland Richard E., (2002). Estrategias para ampliar la participación femenina: el proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales. Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.) Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números. International IDEA. [[http://www.idea.int/publications/wip/upload/Full%20Handbook%20\\_%20WiP%20Spanish.pdf](http://www.idea.int/publications/wip/upload/Full%20Handbook%20_%20WiP%20Spanish.pdf)] [consultado el 26 de agosto de 2009].
- Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de las metas del Milenio, Informe de 2005. [[http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20BOOK\\_SP\\_new.pdf](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20BOOK_SP_new.pdf)] [consultado el 10 de junio de 2006].
- Reporte de la Unión Parlamentaria. Women in National Parliaments. [<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>] [consultado el 13 de agosto de 2007].
- Tremblay, Manon (2007). Democracy, Representation, and, Women: A Comparative Analysis. 14:4, 533-553. [<http://dx.doi.org/10.1080/13510340701398261>] [consultado el 20 de abril de 2009]

## LEYES

### CONSTITUCIONES POLÍTICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal  
Constitución Política del Estado de Morelos  
Constitución política del Estado de Guerrero  
Constitución Política del Estado de Puebla  
Constitución Política del Estado de Tlaxcala

## CÓDIGOS ELECTORALES

Código Electoral del Distrito Federal  
Código Electoral del Estado de Morelos  
Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero  
Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla  
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala

## LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal  
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos  
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero  
Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala

## MARCOS JURÍDICOS DIVERSOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres para el Distrito Federal  
Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal  
Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal  
Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos  
Ley de Igualdad de Oportunidades con Equidad de Género (para el Estado de Morelos)  
Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres del Estado de Puebla.  
Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero  
Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero  
Ley para Evitar la Discriminación en el Estado de Guerrero  
Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala

CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN  
 PLURINOMINAL

## Cuadro 1

INTEGRACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL Y LISTA NOMINAL  
 POR SEXO EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2009

	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Padrón electoral	77 815 606	100.0	37 524 211	48.2	40 291 395	51.7
Lista Nominal	77 481 874	100.0	37 353 924	48.2	40 127 950	51.7

Fuente: ife.org.mx

## Cuadro 2

CÁMARA DE DIPUTADOS CONGRESO FEDERAL, POR LEGISLATURA  
 SEGÚN SEXO. 1952-2009

Legislatura	Años	Absolutos			Porcentajes		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total		448	4892	556	100.0	89.8	10.2
XLII	1952-1955	162	161	1	100.0	99.4	0.6
XLIII	1955-1958	160	156	4	100.0	97.4	2.5
XLIV	1958-1961	162	154	8	100.0	95.1	4.9
XLV	1961-1964	185	176	9	100.0	95.1	4.9
XLVI	1964-1967	210	197	13	100.0	93.8	6.2
XLVII	1967-1970	210	198	12	100.0	94.3	5.7
XLVIII	1970-1973	197	184	13	100.0	93.4	6.6
XLIX	1973-1976	231	212	19	100.0	91.8	8.2
L	1976-1979	236	215	21	100.0	91.1	8.9
LI	1979-1982	400	368	32	100.0	92.0	8.0
LII	1982-1985	400	358	42	100.0	89.5	10.5
LIII	1985-1988	400	358	42	100.0	89.5	10.5
LIV	1988-1991	500	441	59	100.0	88.2	11.8
LV	1991-1994	499	455	44	100.0	91.2	8.8
LVI	1994-1997	496	426	70	100.0	85.9	14.1
LVII	1997-2000	500	413	87	100.0	82.6	17.4
LVIII	2000-2003	500	420	80	100.0	84.0	16.0
LIX	2003-2006	500	380	120	100.0	76.0	24.0
LX	2006-2009	500	486	114	100.0	77.7	22.8

Fuente: INMUJERES. Hombres y Mujeres, Participación sociopolítica. CEDOC.<http://cedoc.inmujeres.gob.mx>

### Cuadro 3

#### CÁMARA DE SENADORES POR LEGISLATURA SEGÚN SEXO. 1964-2009

LEGISLATURA	AÑOS	ABSOLUTOS			PORCENTAJES		
		Total	H.	M.	Total	H.	M.
Total	758	674	84	100.0	88.9	11.1	
XLVI-XLVII	1964-1970	58	56	2	100.0	96.6	3.4
XLIII-XLIX	1970-1976	60	58	2	100.0	96.7	3.3
L-LI	1976-1982	64	59	5	100.00	92.2	7.8
LII-LIII	1982-1988	64	58	6	100.00	90.6	9.4
LIV	1988-1991	64	54	10	100.00	84.4	15.6
LV	1991-1994	64	60	4	100.00	93.8	6.3
LVI	1994-1997	128	112	16	100.00	87.5	12.5
LVII	1997-2000	128	109	19	100.00	85.2	14.8
LVIII	2000-2003	128	108	20	100.0	84.4	15.6
LIX	2003-2006	128	101	27	100.0	78.9	21
LX	2006-2009	128	104	24	100.0	81.3	18.8

Fuente: INMUJERES. Hombres y Mujeres, Participación sociopolítica. CEDOC. <http://cedoc.INMUJERES.gob.mx/>

### Cuadro 4

#### PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO

ESTADOS	LEGISLATURA/PERIODO	TOTAL DIPUTADOS	NO. DE MUJERES	% MUJERES
Aguascalientes	(LX) 2007-2010	27	5	19
Baja California	(XIX) 2007-2010	25	5	20
Baja California Sur	(XIX) 2008-2011	21	5	23.8
Campeche	(LIX) 2006-2009	35	10	28.57
Coahuila	(LVIII) 2009-2011	31	6	19.35
Colima	(LV) 2006-2009	25	6	24
Chiapas	(LXIII) 2007-2010	40	6	15
Chihuahua	(LXII) 2007-2010	33	7	21.21
Distrito Federal	(IV) 2006-2009	66	15	22.72
Durango	(LXIV) 2007-2010	30	4	13.33
Guanajuato	(LX) 2006-2009	36	6	16.66
Guerrero	(LVIII) 2005-2008	46	8	17.39

CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL

Hidalgo	(LX) 2008-2011	30	7	23.33
ESTADOS	LEGISLATURA/PERIODO	TOTAL DIPUTADOS	NO. DE MUJERES	% MUJERES
Jalisco	(LVIII) 2007-2010	40	4	10
Edo. de México	(LVI) 2006-2009	75	15	20
Michoacán	(LXXI) 2008-2012	40	5	12.5
Morelos	(L) 2006-2009	30	7	23.3
Nayarit	(XXIX) 2008-2011	30	2	6.6
Nuevo León	(LXXI) 2006-2009	42	8	19.04
Oaxaca	(LX) 2007-2010	42	9	21.42
Puebla	(LVII) 2008-2011	41	12	29.26
Querétaro	(LV) 2006-2009	25	4	16
Quintana roo	(XII) 2008-2011	25	6	24
San Luis Potosí	(LVIII) 2006-2009	27	7	25.92
Sinaloa	(LIX) 2007-2010	40	9	22.5
Sonora	(LVIII) 2006-2009	33	7	21.21
Tabasco	(LIX) 2007-2010	35	7	20
Tamaulipas	(LX) 2008-2011	32	9	28.12
Tlaxcala	(LIX) 2008-2011	32	5	15.62
Veracruz	(LXI) 2007-2010	50	9	18
Yucatán	(LVIII) 2007-2010	25	8	32
Zacatecas	(LIX) 2007-2010	30	6	20
Total		1139	229	20.10

Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en las páginas electrónicas de los Congresos de los estados y/o de los consejos electorales

\*Actualizado al junio de 2009 (con excepción del Congreso de Puebla al que no se pudo acceder para confirmar información). Los datos sombreados corresponden a los estados de la Cuarta Circunscripción.

## Cuadro 5

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS  
QUE INTEGRAN LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL.

ESTADOS	LEGISLATURA/PERIODO	TOTAL DIPUTADOS	NO. DE MUJERES	% MUJERES
Puebla	(LVII) 2008-2011	41	12	29.26
Distrito Federal	(IV) 2006-2009	66	15	22.72
Morelos	(L) 2006-2009	30	6	23.3
Guerrero	(LVIII) 2005-2008	46	8	17.39
Tlaxcala	(LIX) 2008-2011	32	5	15.62
Total		215	47	21.8

Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en las páginas electrónicas de los Congresos de los estados.

## Cuadro 6

INTEGRACIÓN (AMPLIADA) POR SEXO DE LOS CONSEJO ELECTORALES  
DE LOS ESTADOS DE LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL.

INTEGRACIÓN DEL CONSEJO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL								
CONSEJERO PRESIDENTE	CONSEJEROS ELECTORALES		REP. FRACC. PARLAMENTARIAS		REP. DE PARTIDO		SECRETARIO GENERAL	
Mujer	M	H	M	H	M	H	M	H
	2	4	0	4	2	6	0	1
CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS								
Hombre	1	3	1	4	1	7	0	1
CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO								
Hombre	1	5	**	**	1	7	0	1
CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA								
Hombre	2	6	1	5	0	8	0	1
CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE TLAXCALA								
Mujer	0	6	**	**	1	9	0	1

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas electrónicas de los institutos electorales.

\*Se incluyó también a los representantes de las fracciones parlamentarias, de partido y al Secretario General como figuras coadyuvantes.

\*\*Los Códigos Electorales respectivos no consideran la figura de representantes de fracciones parlamentarias.



# ANEXO

## CRITERIOS DE GÉNERO INCORPORADOS A LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL DE MÉXICO

LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.	
LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA/ 17 DE MAYO DE 2004	
De las y los habitantes, vecinos y ciudadanos:	Artículo 7º. Son ciudadanas y ciudadanos del Distrito Federal las mujeres y los varones que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos constitucionales y posean además, la calidad de vecinos u originarios del mismo.
De la integración y organización del comité ciudadano:	Artículo 89. El Comité Ciudadano se conformará por nueve integrantes electos y ningún género podrá tener una representación mayor a 6 integrantes.
De la elección de los comités ciudadanos:	Artículo 99.- La elección de los Comités se llevará a cabo a través de planillas integradas por nueve candidatos. En la integración de las planillas se procurará la participación equitativa de hombres y mujeres, y ningún género podrá exceder el 70%.
CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL/ 10 DE ENERO DE 2008	
Son obligaciones de los Partidos Políticos:	Artículo 26, fracción XVII. Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones e incorporar perspectivas de género en sus acciones de formación y capacitación política, así como el acceso equitativo a los cargos de representación popular en los términos señalados en este ordenamiento.
De las Coaliciones	Artículo 30, fracción XI (2º párrafo). Los Convenios de Coalición en todo momento deberán respetar lo relativo a las cuotas de género, de lo contrario se desecharán.
De la constitución y registro de las organizaciones políticas	Artículo 69, inciso e). La integración de sus órganos directivos, que no podrá exceder de un 70% de los miembros de un mismo género.
De los derechos y obligaciones de las agrupaciones políticas locales.	Artículo 73, fracción XVI. Las Organizaciones Políticas deben garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones e incorporar perspectiva de género en sus acciones de formación y capacitación política, así como el acceso equitativo a los cargos de representación popular.

De la Integración del Consejo General del Instituto Electoral		Artículo 89. En la elección de Consejeros Electorales se deberá observar el principio de equidad de género. En todo caso, en el nombramiento de los Consejeros Electorales, incluido el Consejero Presidente, no podrá exceder de cuatro nombramientos de un mismo género. De producirse una ausencia definitiva (...) el sustituto solamente concluirá el periodo de la vacante. En este supuesto, la Asamblea Legislativa deberá observar el principio de equidad de género y no alterar lo estipulado en este artículo.
De los Consejos Distritales Integración de los distritos electorales.		Artículo 131. (...) En la designación de Consejeros Electorales deberá observarse el principio de equidad de género, aplicando las mismas disposiciones señaladas para la integración del Consejo General.
De las faltas administrativas y de las sanciones. Los P.P. y las Agrupaciones Políticas Locales (...)		Artículo 173, fracción XII. No cumplir con las cuotas de género establecidas para el registro de candidatos a un cargo de elección popular.
Del Nombramiento de los Magistrados Electorales.		Artículo 178, 2º párrafo. En la elección de Magistrados Electorales se deberá observar el principio de equidad de género. En todo caso, en el nombramiento de los Magistrados Electorales no podrá exceder de tres nombramientos de un mismo género (el Tribunal se integra por cinco magistrados, uno de los cuales funge como presidente). El principio de equidad y género no deberá alterarse en caso de sustitución de alguno de sus miembros.
De los requisitos de elegibilidad:	Diputados Mayoría Relativa	Artículo 224. No podrán registrar más de 70% de candidatos propietarios de un mismo género. Los suplentes del restante 30% de diferente género, deben de ser del mismo género que el propietario. Se exceptúan las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.
	Diputados Representación Proporcional	Artículo 224. No podrán registrarse más del 54% de candidatos propietarios de un mismo género y se garantizará que en los primeros cinco lugares de las listas haya dos candidaturas de género distinto, cuyo suplente tendrá que ser del mismo género que el propietario.
	Elección de Jefes delegacionales.	Artículo 224. Los Partidos Políticos procurarán que los candidatos no excedan del 50% de un mismo género. En ningún caso registrarán más de 70% de candidatos de un mismo género. Se exceptúan las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN  
 PLURINOMINAL

Del procedimiento de registro de plataformas electorales y candidaturas/ Para la sustitución de candidatos, los Partidos Políticos o Coaliciones.	Artículo 246, Fracción III, Párrafo cuarto. Los Partidos Políticos o Coaliciones al realizar la sustitución de candidatos (...) tendrán la obligación de cumplir en todo momento con lo ordenado en el presente Código respecto a no rebasar más del 70% de candidatos de un mismo género. En caso de sustitución de candidatos se debe de cumplir con la obligación de no rebasar el 70% de un mismo género.
Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal / 21 de diciembre de 2007	
No tiene ninguna indicación en relación al género	

LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS	
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS (ÚLTIMA REFORMA: 18 DE SEPTIEMBRE DE 2008)	
De los Morelenses	Artículo 19. La mujer y el varón tienen igualdad de derechos ante la Ley. Los ordenamientos respectivos tutelarán la igualdad de estos derechos y sancionarán cualquier tipo de discriminación o menoscabo producido en relación al género masculino y femenino (...). (reforma 11 de agosto de 2003)
LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA/ 27 DE DICIEMBRE DE 2000	
Disposiciones generales (definición de términos)	Artículo 2, inciso i) Democracia.- Igualdad de oportunidades de los ciudadanos para ejercer actos de influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminación de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna especie;
CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS /2 DE OCTUBRE DE 2008	
De la participación de los ciudadanos en las elecciones.	Artículo 4 fracción II. Ser votado para todos los cargos de elección popular, en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de conformidad con las disposiciones legales.
De las obligaciones de los partidos políticos.	Artículo 43, último párrafo. Garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.
De la Naturaleza y Fines del Instituto Electoral	Artículo 91, 2º párrafo. Se regirá por las disposiciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Morelos y las de este código, bajo los principios electorales de: Constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, profesionalismo, objetividad, definitividad y equidad de género.

De la Integración del Consejo Estatal Electoral		Artículo 96, fracción I. Cada grupo parlamentario representado en el Congreso propondrá una lista de cinco ciudadanos para elegir de entre ellos sucesivamente al Consejero Presidente, a los Consejeros Electorales y a cuatro Consejeros Suplentes, identificando al primero en su propuesta, privilegiando la equidad de género.
De los requisitos y reglas de elegibilidad		Artículo 193. Los partidos políticos o coaliciones deberán cumplir estrictamente con las disposiciones que este Código establece en materia de cuotas y derechos de género; de incumplirse con lo preceptuado, el Consejo Estatal Electoral negará el registro de la candidatura o candidaturas correspondientes.
Del procedimiento del registro de candidatos, coaliciones y candidaturas comunes	Registro de candidatos a diputados de mayoría relativa	Artículo 209. (...) será por fórmulas integradas cada una por un propietario y un suplente ante el Consejo Distrital Electoral respectivo. De la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputados que realice cada partido político, en ningún caso incluirán más de las dos terceras partes de candidatos propietarios de un mismo género.  Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.
	Registro de candidaturas para miembros de ayuntamientos	Artículo 210. (...) se registrarán ante el Consejo Municipal Electoral que corresponda, por planillas integradas por candidatos a Presidente Municipal y un Síndico propietarios y suplentes, que se elegirán por el principio de mayoría relativa y una lista de Regidores, propietarios y suplentes en número igual al previsto para ese Municipio en la ley correspondiente, que se elegirán por el principio de representación proporcional. Atendiendo al principio de equidad, cada planilla que presenten los partidos políticos, podrá ser integrada hasta por
Especificaciones para registro de candidatos a diputados de representación proporcional		Artículo 211.- Los partidos políticos sólo podrán incluir en la lista de candidatos a diputados de representación proporcional hasta cuatro personas que sean candidatos de mayoría relativa (...) La lista de representación proporcional se integrará intercalando una a una candidaturas de ambos géneros. Las fórmulas de candidatos, propietarios y suplentes, deberán ser del mismo género.

LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO	
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO/ 6 DE MAYO DE 2008	
De la estructura política del Estado de Guerrero.	Artículo 25, último párrafo (Adicionado el 28 de diciembre de 2007). Los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la postulación a cargos de elección popular de mayoría relativa y en la integración de los órganos internos, y asegurar la paridad en la postulación de candidatos de representación proporcional.
LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA/ 04 DE JULIO DE 2008	
Principios radicales de la participación Ciudadana.	Artículo 2, fracción I. Democracia.- La igualdad de oportunidades de los ciudadanos para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie (...).
De los habitantes y ciudadanos	Artículo 6º.- Son ciudadanos del Estado los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos reúnan los requisitos que señala el artículo 34 de la Constitución General de la República y posean, además, la calidad de vecinos u originarios del mismo.
Integración y organización del comité ciudadano	Artículo 82.- El Comité Ciudadano se conformará por diez integrantes propietarios y diez suplentes electos bajo el principio de mayoría relativa, garantizando la paridad entre mujeres y hombres en la integración de las planillas.
Elección de los comités ciudadanos	Artículo 92.- La elección de los Comités se llevará a cabo a través de planillas conformadas por diez candidatos integradas cada una por un propietario y un suplente. En la integración de las planillas se procurará la paridad de hombres y mujeres.
Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales/ 01 enero de 2008	
De los derechos y obligaciones de los ciudadanos.	Artículo 6º, fracción VI. La igualdad de oportunidades y condiciones entre mujeres y hombres, en los términos de esta Ley, para tener acceso a cargos de elección popular.

Del procedimiento de registro de candidatos	Diputados y regidores de Mayoría Relativa	Artículo 192, fracción I, 2º párrafo. Las candidaturas a Diputados y regidores de Mayoría relativa serán registradas por fórmulas, integradas cada una por un propietario y un suplente, en las cuales los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
	Candidatos a Diputados y planillas de ayuntamientos según principio de representación proporcional	192. fracción II. Las candidaturas a Diputados de representación proporcional serán registradas en una lista, integrada por fórmulas de propietario y suplente, en la cual los partidos políticos tienen la obligación de asegurar la paridad en la postulación de candidatos. Cuando la población indígena de un distrito o municipio sea superior al 40%, tendrán derecho de preferencia para ser postulados a cargos de elección popular observando la equidad. La lista se integrará en los términos establecidos en los estatutos de cada partido político. Cuando la selección de candidatos sea producto de procedimientos de porcentajes asignados en la lista por cuestión de género conforme a la normatividad interna de los partidos políticos, se integrarán por fórmulas con candidaturas de propietario y suplente del mismo género. III. Las candidaturas edilicias serán registradas por planillas que estarán formadas por los candidatos a Presidente y Síndico o Síndicos; asimismo se registrarán regidores de mayoría relativa en los términos de las fracciones I y II de este artículo y una lista de candidatos a Regidores de representación proporcional, por cada propietario se registrará un suplente, en la cual los partidos tienen la obligación de asegurar la paridad en la postulación de candidaturas.

CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN  
 PLURINOMINAL

	Excepción de la cuota de género	192. fracción III, 2º párrafo. En las candidaturas de diputados y regidores de mayoría relativa e integrantes de la planilla de Ayuntamientos, quedan exceptuadas las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección directa de candidatos, en los procesos internos de selección realizados por los partidos políticos.
	Procedimiento por incumplimiento de requisitos de registro	Artículo 194. Si de la verificación del registro de candidaturas se detectara la sobre representación del registro de candidaturas a favor de un género, fuera de los casos de excepción contemplados en esta Ley, el Consejo General del Instituto apercibirá al partido político o coalición respectiva para que sustituya el número de candidatos excedentes, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de su notificación. En caso de que el partido político o coalición requerido no ajuste ni justifique la sobre representación de género en sus candidaturas, el Consejo General del Instituto lo sancionará con amonestación pública y con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones de financiamiento público por actividades ordinarias que le corresponda, por el periodo que señale la resolución. Quedan exceptuadas de lo señalado en los dos párrafos que anteceden, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.
		Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero/01 De Enero De 2008
		No tiene ninguna indicación en relación al género

LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA	
CONSTITUCIÓN POLÍTICA/ 24 DE OCTUBRE DE 2008	
De los habitantes del estado y de las garantías sociales.	Artículo 11 (reformado el 10 de Diciembre de 2004.). Las leyes poblanas no harán ninguna distinción entre las personas, por razón de su raza, origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social o económica, condiciones de salud, preferencias, filiación, instrucción, creencia religiosa o ideología política.
En relación a la aplicación de los sistemas normativos de los pueblos indígenas en la solución de conflictos deberá sujetarse a los	Artículo 13 inciso c) (reformado el 10 de Diciembre de 2004.). Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución, respetando las garantías individuales y sociales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES / 02 DE OCTUBRE DE 2000	
De las obligaciones de los partidos políticos	Artículo 54, fracción XIV. Promover, de conformidad con sus estatutos, una mayor participación de las mujeres en la vida política en el Estado, a través de su postulación a cargos de elección popular.
Del registro de candidatos.	Artículo 201.- Corresponde exclusivamente a los partidos políticos y a las coaliciones, en su caso, el derecho de solicitar el registro de candidatas a cargos de elección popular. A fin de promover la equidad entre géneros en la vida política del Estado, en ningún caso podrán postular a cargos de elección popular, un porcentaje mayor al setenta y cinco por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, para integrar el Congreso del Estado y los Ayuntamientos de la Entidad.
LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA	
CONSTITUCIÓN POLÍTICA/01 DE AGOSTO DE 2008	
Del Instituto Electoral de Tlaxcala (entre otras cosas, Atenderá lo relativo a derechos, obligaciones y prohibiciones de los partidos políticos)	Artículo 95 (reformado el 01 de agosto de 2008). Los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la equidad de género en las elecciones ordinarias de diputados locales y de ayuntamientos. Con respecto a su número total de candidatos en la elección de que se trate, ningún partido político o coalición excederá del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género, a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa.
LEY DE CONSULTA CIUDADANA PARA EL ESTADO DE TLAXCALA/12 DE JULIO DE 2006	
No tiene ninguna disposición respecto a la equidad de género.	
CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES/ 24 DE NOVIEMBRE DE 2008	
Ejecución y Aplicación del Código	Artículo 7. Si por exigencias de construcción gramatical se usa el género masculino, será interpretado en sentido igualitario para hombres y mujeres.
Derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos	Artículo 11. (Reformado en noviembre de 2008). Los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la equidad de género en proporciones de cincuenta por ciento en candidaturas propietarias y suplentes en las elecciones ordinarias y extraordinarias de diputados locales y de ayuntamientos. Las listas por el principio 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. Ningún partido político o coalición excederá del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género, a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa.



CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN  
 PLURINOMINAL

Constitución y Registro de los Partidos Políticos Estatales (los estatutos de los partidos deberán contener...)	Artículo 27, VI. Las normas para garantizar la equidad de género.
Requisito para la afiliación de ciudadanos	Artículo 28, fracción III, último párrafo. (Reformado en noviembre de 2008). (...) elaborará padrón de afiliados ordenado alfabéticamente y por Municipio, en el que conste: nombre, género, domicilio, fecha de nacimiento y clave de elector.
Registro de Candidatos y Plataformas Electorales	Artículo 289. El registro de candidatos no procederá cuando: (fracción III). No se respete la equidad de género en términos del artículo 95 de la Constitución local.
Elección y Otorgamiento de Constancias de Mayoría de Diputados por el Principio de Mayoría Relativa	Artículo 396. (Reformado en noviembre de 2008). Los partidos políticos y las coaliciones deberán registrar, en el conjunto de los diecinueve distritos electorales uninominales, un máximo de cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género, a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa.
<b>LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL PARA EL ESTADO DE TLAXCALA</b>	
Uso políticamente correcto del lenguaje	Artículo 7. Si por exigencias de construcción gramatical se usa el género masculino, será interpretado en sentido igualitario para hombres y mujeres.

# QUINTA

## CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL

### **EQUIDAD DE GÉNERO Y DERECHOS POLÍTICOS: LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES Y ELECTORALES DE LAS ENTIDADES QUE COMPOENEN LA QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL**

Gustavo López Montiel\*

#### RESUMEN

**L**os procesos de construcción democrática buscan que la ciudadanía tenga oportunidades iguales para que su voz sea escuchada cuando haya un proceso de toma de decisiones sobre políticas específicas; que la ciudadanía tenga oportunidades iguales de votar y que su voto cuente de igual manera; que cada persona comprenda las implicaciones de las decisiones tomadas; que haya posibilidades de incluir o excluir de la agenda de discusión y toma de decisiones temas específicos de su interés; y que las personas mayores de cierta edad puedan ser consideradas parte de la organización facultada para tomar decisiones políticas. El desarrollo de estos procesos significa la base para la construcción de valores, orientaciones, actitudes y prácticas democráticas entre las personas

---

\* Doctor por la New School for Social Research. Profesor-investigador del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.

y sus gobernantes, por lo que se ubican más allá de los ordenamientos formales o esquemas procedimentales que la propia democracia implica y que dan funcionalidad al sistema político. Cuando una ciudadanía más amplia se construye, se pueden incorporar a grupos que anteriormente permanecían excluidos por diversas razones, entre ellos a las mujeres. En este apartado analizaremos las disposiciones legales de los ordenamientos locales en términos de la equidad de género, para la inclusión de las mujeres en espacios de decisión política.

## INTRODUCCIÓN

La equidad de género y el ejercicio efectivo de los derechos políticos por parte de las ciudadanas mexicanas, ha sido un tema asumido, aún con ciertos límites, por los actores políticos en los distintos órdenes de gobierno, con lo que se ha incrementado la participación, aunque no necesariamente la influencia de las mujeres en la vida pública del país. En este documento, se realizan comentarios a las disposiciones jurídico-electoral de las entidades que conforman la Quinta Circunscripción del país, en el tema de equidad de género y derechos políticos de las ciudadanas, en lo que se refiere a las normas locales, con algunas referencias al orden federal. El objeto es saber cómo se ha materializado la demanda de mayor inclusión de las mujeres a la decisión pública formal, en las normas que regulan la construcción de la representación política en México, y plantear líneas de discusión que ayuden a incrementar y hacer efectiva la presencia de mujeres en dichos espacios.

Se ha asumido que la inclusión de más mujeres en los espacios de decisión pública es necesaria para garantizar mayor influencia y equidad en el reparto de poder, e incrementar la capacidad de influencia en la construcción de política pública.<sup>1</sup>

Si bien se ha dado mayor énfasis a la incorporación de mujeres a los órganos legislativos, por ser tal vez los lugares más relevantes de la vida pública, se ha descuidado la discusión sobre su ingreso a los ayuntamientos, como síndicas o

---

<sup>1</sup> Isabel Rauber, *Poder y género*, Argentina, Ediciones simbióticas, 2003.

regidoras, o incluso se ha obviado la discusión en la integración de mujeres en los máximos órganos judiciales.

## I. Democracia y equidad de género

Los procesos contemporáneos de construcción democrática no siguen una vía única, ni asumen condiciones comunes aplicables a todas las experiencias donde se plantean esquemas de liberalización y adopción de la democracia. Sin embargo, la democratización implica la aparición de movimientos hacia la edificación de ciudadanía amplia, equitativa, igualitaria, donde haya posibilidades de consulta vinculante de la misma y protección de sus derechos y libertades con respecto a las acciones del Estado y otros actores privados.<sup>2</sup> Esto reedita también en la consolidación no únicamente de las capacidades ciudadanas, sino también de las capacidades que el Estado construye y ejerce cotidianamente para asegurar no únicamente su funcionamiento sino también su permanencia.<sup>3</sup>

La democratización, el ejercicio de la democracia y la des-democratización<sup>4</sup> son etapas que los países pueden seguir y que son mejor comprendidas a partir de la observación de los elementos mencionados anteriormente y que tienen que ver con la ciudadanía y su relación con el Estado. Sistemas políticos que avanzan hacia el establecimiento de instituciones democráticas pasan por el tema de la construcción de ciudadanía efectiva. Las democracias establecidas requieren de la existencia de personas que se asuman y funcionen como agentes con capacidad de influencia en las decisiones políticas de todos los niveles.

De la misma forma, la caída de la democracia en distintos momentos históricos ha implicado también la pérdida o vulnerabilidad de condiciones que permiten la existencia y ejercicio de la ciudadanía a manos de actores que se asumen a sí mismos como los grandes ciudadanos que tienen capacidad y derecho a decidir por los demás.

---

<sup>2</sup> Charles Tilly, *Democracy*, Cambridge University Press Cambridge, 2007.

<sup>3</sup> Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, Princeton, EE.UU. 1988.

<sup>4</sup> Tilly, *op. cit.*

La democratización surge de cambios en las interacciones públicas a partir de la efectividad de una ciudadanía como la descrita anteriormente, pero también de la reducción de brechas en distintas formas de inequidad y desigualdad<sup>5</sup>, así como por la construcción de cadenas de confianza y fortalecimiento de la capacidad ciudadana, que hacen posible el funcionamiento del capital social<sup>6</sup> y, por lo tanto, de instituciones democráticas como la representación política efectiva, la vinculación de las decisiones y la posibilidad de castigo por acciones u omisiones contrarias a la voluntad ciudadana.

Los procesos orientados a la construcción de condiciones democráticas identifican cinco elementos fundamentales para asegurar el funcionamiento de la misma en un contexto de ciudadanía fuerte: participación efectiva, igualdad del voto, entendimiento suficiente de las condiciones que una decisión ciudadana implica, control de la agenda e inclusión de los adultos en el proceso de toma de decisiones.<sup>7</sup>

## II. Participación política y democracia

En las democracias, la participación política es fundamental pues a partir de ella, y de manera voluntaria, se influye en una elección o en el sentido de la política pública. Puede ser tan general como participar en una votación, o tan específica como favorecer a grupos o intereses muy particulares y localizados, aunque no necesariamente ilegítimos.

El género se ubica no únicamente como una variable sociodemográfica, sino también como un término relevante en términos de los otros factores, pues la posición de las mujeres en la relación de poder con respecto a los hombres y el comportamiento desarrollado por ambos en política está determinada por una comprensión del poder construida y justificada históricamente desde la perspectiva masculina, misma que el proceso de establecimiento del Estado moderno ayudó a consolidar e hizo funcional.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Iazzetta, *The Quality of Democracy*, University of Notre Dame Press, Francia, Notre Dame, 2004.

<sup>6</sup> Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, EE.UU. 1993.

<sup>7</sup> Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, EE.UU. 1998.

<sup>8</sup> Seyla Benhabib, Drucilla Cornell, *Feminism as Critic. On the Politics of Gender*, University of Minnesota Press, Minnesota, EE.UU. 1987.

La relación desigual de poder, la representación, el reconocimiento y la justicia<sup>9</sup> son aspectos que están en el centro de la discusión sobre la resignificación del género y su rol en la sociedad política contemporánea,<sup>10</sup> pero que también tienen un efecto fundamental en el contexto institucional, donde reglas formales e informales entran en conflicto en el proceso de redefinición de los espacios de lo político, pues lo que se disputa es poder.<sup>11</sup>

Un elemento relevante dentro de los procesos mencionados para la construcción democrática es el de la participación política de aquellos que fueron previamente excluidos de la toma de decisiones bajo los esquemas no democráticos. No son únicamente grupos, sindicatos, organizaciones con intereses específicos, etc., sino que son amplios segmentos de la ciudadanía para los cuales no había mecanismos de participación ni posibilidad de intervención en la configuración de la agenda pública y en la toma de decisiones.

Dependiendo de los países, los grupos excluidos históricamente son de varios tipos: religiosos, étnicos, raciales, extranjeros, discapacitados, niñas y niños, ancianos, mujeres, etc. Dependiendo de la caracterización de la ciudadanía, algunos de estos grupos se incluyen de manera plena, otros con restricciones y otros permanecen excluidos.

Para fomentar la movilidad de los grupos que se incluyen, en algunos casos se generan reglas de acción afirmativa (Mandsbridge, 1986) para asegurar espacios de representación y actividad política que aseguren y consoliden la presencia de dichos actores. Lo anterior busca mediar los efectos de una desigualdad estructural a partir de otra desigualdad con respecto a los grupos dominantes.

En el caso de México, la integración de las legislaturas a partir de dos tipos de sistemas electorales, el de representación proporcional y el de mayoría, tiende a generar diferencias en la forma en que se construye la representación política y matiza también las capacidades de representación de las mujeres a pesar de la existencia de las cuotas de género.

El hecho de que bajo los dos sistemas se ubiquen cuotas de género mínimas no garantiza un porcentaje similar de representación de mujeres en los espacios

---

<sup>9</sup> Nancy Fraser, *Justice Interruptus*, Routledge, Nueva York, EE.UU., 1996.

<sup>10</sup> Nancy Fraser, *Unruly Practices, Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, 2a. ed., University of Minnesota Press, Minnesota, EE.UU., 2008.

<sup>11</sup> Meryl Kenny, "Gender, Institutions and Power", en *Politics*, vol. 27, núm., 2, 2007, pp. 91-100.

de gobierno si no ponemos atención a otros factores como el tipo de candidaturas, los candados para asegurar y construir las listas, las formas de elección al interior de los partidos, etc.

Hay otro problema a considerar pues la lógica del sistema de mayoría y la del sistema de representación proporcional en la construcción de la representación política son distintas, además de que sus efectos son importantes en la forma en que dicha representación se materializa e incide en las decisiones de gobierno. Mientras que en el primero quien gana el mayor número de votos gana la elección, en el segundo se aseguran lugares dependiendo del porcentaje de votos.

Para efectos de la reflexión de este documento, el artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) se establece la necesidad de aspirar a la paridad de género en las candidaturas propietarias de mayoría relativa para el caso de diputados federales y senadores, aunque se exime del supuesto a aquellas que hayan sido procesadas bajo un esquema de elección de acuerdo a los estatutos de los partidos.

En el artículo 220 se requiere la construcción de segmentos de cinco candidaturas, donde se alternarán entre cada uno de ellos candidaturas de género distinto. Aunque el artículo mencionado indica lo anterior de manera genérica, se busca incluir en la medida de lo posible, a un mayor número de mujeres como candidatas en las listas de representación, que después se conviertan en legisladoras.

Dicha disposición presente en la legislación federal, tiende a reflejarse en las legislaciones locales pero con algunas variantes para el caso de la integración de los congresos. Sin embargo, no se asume de la misma forma en espacios como los ayuntamientos, donde, como veremos, la representación de mujeres es aún mucho más exigua.

Como en México no tenemos sistemas puros de representación sino que están mediados por fórmulas que favorecen a los partidos grandes, podremos ver que la representación puede estar sesgada desde el inicio. En los sistemas de mayoría es difícil asegurar el ingreso de grupos minoritarios o vulnerables a los espacios de representación política, puesto que aunque se exija la incorporación de candidatos provenientes de dichos grupos, el sistema de candidatos propietarios y suplentes permite que en algún momento esos grupos se queden sin representación por la renuncia fortuita o forzada de los propietarios, lo que pasa recurrentemente en el caso de las candidaturas reservadas a mujeres.

A pesar de ello, este sistema funciona mejor que aquellos que reservan distritos de mayoría a grupos minoritarios o vulnerables, pero que no aseguran que los candidatos ganadores pertenezcan a dichos grupos, con lo que los esfuerzos de incorporación quedan limitados, añadiendo una falsa legitimidad al sistema en su conjunto.

### III. Cuotas de género

En América Latina, y en particular en México, las mujeres enfrentan mayores problemas para entrar al espacio político que los hombres, pues además de variables sociopolíticas, económicas, psicológicas, actitudinales, etc., la forma en que los sistemas electorales han sido diseñados, hace más complicada la participación femenina en contextos electorales.<sup>12</sup>

Las cuotas de género son disposiciones de acción afirmativa que buscan integrar de manera efectiva a las mujeres en cargos de elección popular a través de los partidos políticos. Obliga a éstos últimos a incorporar porcentajes mínimos de mujeres como candidatas de mayoría o en las listas de representación proporcional, dependiendo del tipo de elección y sistema electoral, con el objeto de superar condiciones de desigualdad genérica en el acceso a espacios de representación y decisión política.

En algunos casos, las reglas de acción afirmativa han sido cuestionadas pues generan desigualdades entre los actores políticos para resolver otras desigualdades históricas entre ellos,<sup>13</sup> por lo que su vigencia debe ser periódica y únicamente para superar las condiciones que generaron dicha desigualdad.

La efectividad en la imposición de cuotas de género en los sistemas electoral es difícil de medir por varias razones.<sup>14</sup> La principal es porque a pesar de que los partidos se esfuerzan en cumplir con el requisito impuesto en la ley, o en sus propios estatutos, la presencia de mujeres se reduce fundamentalmente

---

<sup>12</sup> Alejandra Massolo, *Participar es Llegar. Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, Santo Domingo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), 2006.

<sup>13</sup> Jane Mansbridge, *Why We Lost the ERA?*, Chicago, EE.UU. University of Chicago Press, 1986.

<sup>14</sup> Diego Reynoso, Natalia D'Angelo, "Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?", ponencia preparada para el XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Torreón, Coahuila, noviembre 18-19, 2006.



a espacios con escasa capacidad de decisión o a las suplencias. Por ello, cuando observamos las cifras de presencia de mujeres en municipios hay una mayor proporción de regidoras, pero muy escasa de síndicas o de presidentas municipales.

Hay varias formas en que las cuotas son impuestas en un sistema electoral. Por un lado las que se establecen en espacios formales, como la constitución o las leyes electorales, o en espacios informales como las prácticas de postular a un número importante de mujeres a cargos de elección popular. Normalmente las cuotas formales son las que funcionan de mejor manera porque son forzosas y su no cumplimiento puede implicar una sanción legal, mientras que las cuotas informales pueden traer sanciones morales de poco impacto para los actores políticos involucrados.

Las cuotas constitucionales se ubican a nivel del ordenamiento más relevante del país o entidad de que se trate y usualmente se desagregan en las leyes electorales, estableciendo obligaciones y sanciones para los partidos políticos y los órganos electorales que no pueden ser obviadas, como la cancelación de los registros partidarios, multas, cancelación de listas de candidatos, etc. Algunos partidos se han impuesto en sus estatutos la obligación de postular a cuotas establecidas de mujeres dentro de sus listas o número de candidatos, reduciendo la sanción únicamente a los órganos partidarios, pero no necesariamente en términos formales.

Dentro de las cuotas en espacios de representación hay dos formas en que se han manejado. Por un lado, estableciendo topes de representación en las listas de candidatos. Por el otro, asignado un número mínimo de asientos que las mujeres pueden tener en los espacios legislativos. Esto tiene distintas interpretaciones, pues para algunos<sup>15</sup> esta segunda forma de cuotas genera techos de cristal que las mujeres no pueden sobrepasar, o se convierte en una limitante para la influencia real en política.

En la instrumentación de las cuotas, podemos ver que las reglas y las experiencias generan diversos espacios de controversia. Cuando los ordenamientos son débiles y vagos, los requisitos pueden cumplirse pero se genera una represen-

---

<sup>15</sup> Néldia Archenti, *Mujeres y política en América Latina*, Buenos Aires, Argentina Heliasta, 2008.

tación de mala calidad, puesto que los espacios que se obtienen son mínimos o con escasa capacidad de influencia, como en el caso de las regidurías mencionadas anteriormente.

Algunas reglas son más fuertes y obligan a la nominación de una cantidad de mujeres en relación con los hombres, como el "sistema cebra" donde por cada hombre hay una mujer de manera intercalada (IDEA, 2007). Otro ejemplo es el de los techos, donde en la primera mitad de las candidaturas debe haber una cuota de mujeres o en los cargos de candidatos propietarios un cierto número deben ser también mujeres.

Al incluir cuotas de género en las listas de candidatos, los partidos pueden configurar estrategias más equilibradas para conseguir votos de sectores que antes no se sentían representados. En lugar de tener un solo perfil de candidatos, se pueden tener distintos tipos de candidatos que atraigan distintos intereses, preferencias, vínculos partidarios, etc. Las mujeres candidatas son un elemento relevante en la consecución de votos, pero también pueden ser agentes de cambio en las formas en que la política se hace en los espacios de poder tradicionales.

Las cuotas de género surgieron desde la década de los ochentas a partir de un movimiento de caída de regímenes autoritarios y surgimiento de regímenes democráticos, pero también de la reaparición de movimientos que buscaban el fortalecimiento de las condiciones de ciudadanía, todo esto apoyado por una discusión pública y académica relevantes, pero también por convenios firmados por gobiernos de distintas regiones. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres en 1978, como las recomendaciones de reuniones internacionales en Nairobi en 1985 y Pekín en 1995, abrieron paso a presiones de grupos en distintos espacios que incidieron para el establecimiento de acciones mucho más concretas para promover y salvaguardar los derechos de las mujeres.

En el nivel de la acción pública se siguieron distintas estrategias, por un lado el establecimiento de oficinas encargadas de la promoción de políticas explícitas de género, al mismo tiempo que se introducía el tema en las acciones que los gobiernos desarrollan cotidianamente. Por el otro, se ampliaron las acciones afirmativas que abrían y garantizaban espacios de incidencia pública para las mujeres a partir de temas muy específicos, como las elecciones.

El objetivo era cerrar la brecha en la desigualdad en términos de representación política, entre los hombres y las mujeres, para equiparar a las mujeres a un nivel mayor de influencia que por cuestiones históricas y culturales no tenían antes y por lo tanto sus posibilidades de competencia se reducían.

Es relevante impulsar estos procesos donde las cuotas de género pueden ser instrumentadas para asegurar una configuración más equitativa y efectiva de los órganos de gobierno. Los actores políticos han perdido de vista que en la construcción de la democracia la inclusión de actores antes excluidos es relevante, y si no son incluidos a través de los canales partidarios, dichos actores buscarán otras formas para hacerse notar. No es únicamente un tema que tenga que ver con el género, sino también con la raza, la condición social, economía, etc.

#### **IV. La quinta Circunscripción Plurinominal y las políticas electorales de género**

En una primera instancia, ubicaremos la posición de las mujeres en las cuatro entidades de la quinta circunscripción, para después avanzar hacia los comentarios sobre las reglas constitucionales y electorales que aseguran su participación política. Colima, Hidalgo, México, y Michoacán son las entidades que conforman dicha circunscripción. Al término del año 2008, había un 51.97 de mujeres en la lista nominal, mientras que a nivel nacional el porcentaje era de 51.75%, lo que es consistente con la proporción de mujeres mayores de 18 años del conteo más reciente.<sup>16</sup>

A nivel nacional,<sup>17</sup> las mujeres tienen en general una mayor participación en el padrón electoral, pues de cada 100 hombres inscritos hay 107 mujeres. En Colima tenemos 105.1, en Hidalgo 109.8, en el Estado de México 107.7 y en Michoacán 110.7. En términos de las mujeres habilitadas para votar, la proporción de mujeres en la lista nominal con respecto a las mujeres registradas o estimadas en la entidad según el conteo 2005, tenemos que en Michoacán hay 128 mujeres habili-

---

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, *Conteo Nacional de Población y Vivienda 2005*, Aguascalientes, INEGI, 2005.

<sup>17</sup> Todos los datos en los siguientes cinco párrafos provienen (INEGI-INM, 2007), a menos de que se mencione lo contrario.

tadas de cada 100 estimadas, en Colima 110, en Hidalgo 115, y en el Estado de México 98. Esta última entidad y en Colima son las únicas entidades donde hay más hombres que mujeres en esta misma proporción.

En la circunscripción no hay ninguna gobernadora, y aunque en Colima ya se dio el caso de que una mujer gobernara el estado de 1979 a 1985, en ninguna otra de las entidades se ha repetido el caso. De los 12 cargos en el Senado de la República con que las entidades de la circunscripción cuentan, únicamente 3 corresponden a mujeres, y de los 101 diputados de la circunscripción sólo hay 20 mujeres.

En términos de la composición de las legislaturas locales, en el año 2007 en Colima había un 24% de mujeres, en Hidalgo un 26.7%, en el Estado de México el 20.3 y en Michoacán el 23.1, mientras que a nivel nacional el promedio de mujeres en las legislaturas locales es de 21.8%. A nivel de América Latina, la presencia de mujeres en legislaturas de América Latina es de 20.7%, por lo que estamos por encima de la media tanto a nivel internacional como en la Circunscripción, con excepción del Estado de México, pero estamos por debajo de Argentina y de los países nórdicos que tienen una presencia de 40%.

En las presidencias municipales, la participación de las mujeres ha sido más limitada, pues a nivel nacional en el año 2000 sólo el 3.5 % de las presidencias eran gobernadas por mujeres, en el 2001 fueron 4%, en el 2003 fueron el 3.7%, y en el 2005 eran el 3.4%. En el 2007 ese porcentaje se incrementó a 4.1% , contra un 27.6% de regidoras y 1.5% de síndicas.

En el 2007, en nuestras entidades bajo estudio la proporción no era alentadora en ese sentido. En Colima sólo había 34.4% de regidoras pero ninguna síndica ni presidenta municipal, en Hidalgo un 39.7% de regidoras, ninguna síndica y un 2.4% de presidentas. En el Estado de México sólo 28% de regidoras, ninguna síndica y .8% de presidentas. En Michoacán, 26.8% de regidoras, ninguna síndica y sólo 2.7% de presidentas municipales.

Esto nos da un panorama de la situación de las mujeres en las entidades de la Circunscripción, donde a una primera vista observamos que la relación de mujeres que habitan en la misma, o que están inscritas en el padrón con respecto a los hombres, no se corresponden con la cantidad real de mujeres en cargos de elección popular, que únicamente en el caso de Hidalgo llega al 39.7% de regidoras.

## **V. Disposiciones legales para la incorporación de las mujeres a los órganos de representación política en la Quinta Circunscripción**

En este apartado se comentan los distintos ordenamientos que rigen la integración de los Órganos de gobierno de las entidades de la Circunscripción, que van desde las Constituciones políticas, las leyes electorales, las leyes de participación ciudadana y las leyes de medios de impugnación y procedimientos electorales.

Los estados de Colima, México, Hidalgo y Michoacán han desarrollado reformas electorales recientes, donde han incorporado algunos aspectos sobre equidad de género, aunque en general aún son limitados y con escasas posibilidades de ampliar en el corto o mediano plazos la representación de las mujeres en los espacios de decisión política estatal. Con excepción de Hidalgo, donde la reforma fue en 2007, en todos ellos las últimas reformas han sido de 2008, pero no reflejan cambios significativos en el tratamiento a la equidad de género.

La mayor parte de las reformas tiene que ver con la introducción de cuotas de género formales, pero débiles en su efectividad. En algunos casos alcanzan a los partidos políticos y su estructura interna, pero normalmente se quedan en planteamientos para la elaboración de listas de candidatos de representación proporcional. Aún en las disposiciones más aventuradas, que son las de Hidalgo, la reforma corre peligro, pues están sujetas a los procedimientos de elección de candidatos de los partidos políticos, quienes siguen teniendo cierta capacidad de discreción sobre si hacer o no caso a los planteamientos legales analizados.

### **1. COLIMA**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima plantea en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 86 BIS, que los partidos políticos “registrarán hasta el 70% de candidatos de un mismo género a cargos de diputados por el principio de mayoría relativa, y hasta 50% a cargos de diputados por el principio de representación proporcional, síndicos y regidores”.

A partir de lo señalado anteriormente, esta disposición es débil y promueve de manera limitada la incorporación de las mujeres a los espacios de representación ciudadana, pues lo que hace es establecer techos y no pisos en la

designación de candidatos. Si bien el techo de 70% aplica, bajo las condiciones actuales a los hombres, lo que deja un 30% a las mujeres, no se hace un señalamiento explícito del tipo de candidaturas a diputaciones pues pueden ser propietarias o suplentes.

En el caso del señalamiento del techo de 50% de cargos de diputados de representación proporcional a cada género, esto nos deja una interrogante más en el sentido de que tampoco se mencionan el tipo de candidaturas que cuentan para ese techo, por lo que los partidos políticos podrían fácilmente, pasar por alto esta indicación.

Para las sindicaturas y las regidurías, habría que mencionar que si esta disposición beneficia la inclusión de más mujeres, sería únicamente para el caso de las sindicaturas donde, como lo vimos anteriormente, tienen un porcentaje mínimo de participación, pues es en ellas donde pasa una parte importante de las decisiones sobre la vida municipal en términos de recursos. En el caso de las regidurías, al ser posiciones de menor responsabilidad y capacidad de decisión, los partidos han favorecido más la ubicación de mujeres en ese tipo de espacios de representación de menor calidad.

En el caso del Código Electoral de dicha entidad, el libro segundo, en su título segundo, capítulo II, artículo 44, fracción IX, se establece que en los estatutos partidarios deben plantearse “La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres”, pero tampoco se plantean mecanismos específicos para esta promoción, ni tampoco sanciones en caso de que esto no se cumpla.

En el capítulo IV de dicho libro y título, en la fracción XX se establece como obligación “Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular”, para lo que tampoco se plantean procedimientos ni sanciones específicas. La palabra paridad establece partes iguales para hombres y mujeres en la ocupación de las carteras de las dirigencias de los partidos políticos, pero no hay mecanismo específico que garantice dicha paridad.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> En la fracción XXI se plantea como obligación de los partidos “Registrar candidaturas en los porcentajes y para los cargos de elección popular siguientes:

“a).- Diputados por el principio de mayoría relativa, hasta el 70% de candidaturas de un mismo género, considerando para el porcentaje, la suma total de los candidatos que proponga respecto de los distritos de la entidad;”

Los tipos de cuotas planteadas en estas disposiciones tienen un problema de diseño. En el caso el inciso a) donde se plantea hasta un 70% de las candidaturas totales de mayoría para un mismo género, no se plantea la obligación de que esas candidaturas sean propietarias y no suplencias. La misma disposición encuentra su límite, al ubicar la forma de elección como un condicionante para el cumplimiento o no de la misma, asumiendo que desde el proceso mismo de competencia interna las mujeres no tendrían posibilidades de acceder a candidaturas de mayoría si al interior de los partidos no se cuidan las mismas disposiciones o se establecen sanciones para los partidos que no las consideren o no las cumplan.

En el artículo 82 del mismo Código de Colima, ubica como sanción a las coaliciones que no presenten sus candidaturas en los términos presentados, la cancelación de sus candidaturas y del registro de la coalición para la elección de que se trate. Sin embargo, ni la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación Electoral de dicho estado, ni ningún otro ordenamiento, establecen algún procedimiento específico para asegurar el cumplimiento de las disposiciones mencionadas anteriormente.

## 2. ESTADO DE MÉXICO

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, no contiene disposiciones sobre cuotas de género en el espacio electoral. Sin embargo, el Código Electoral en el Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulo Segundo, artículo 145, establece el monopolio de los partidos políticos en la presentación y registro de candidatos para cargos de elección popular.

---

"b).- Diputados por el principio de representación proporcional, hasta 5 candidatos de un mismo género, quienes se ubicarán de manera alternada en la lista; y"

"c).- En el caso de los Ayuntamientos cuyo número total de síndicos y regidores sea par, el porcentaje para cada uno de los géneros será del 50% y cuando se trate de un número impar, será hasta un 60% para un mismo género."

"El incumplimiento a las obligaciones contenidas en esta fracción, dará lugar a la negativa del registro, por parte de la autoridad electoral competente, de las candidaturas a que la misma se refiere, previo requerimiento que dicha autoridad realice en caso de ser posible al partido político de que se trate, hasta por el tiempo que la misma considere conveniente, tomando como límite el período respectivo para efectuar los registros de las candidaturas correspondientes."

"Se exceptúan de la disposición anterior, aquellas candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de selección democrático, conforme a los estatutos de cada partido".

En dicho artículo, se plantea como obligación de los partidos que “promoverán la igualdad de oportunidades y la paridad de género en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargos de elección popular en la legislatura y en los ayuntamientos y procurarán en los términos del presente ordenamiento que la postulación de candidatos no exceda de 60% de un mismo género.”

“Quedan exentas de la regla señalada en el párrafo anterior las candidaturas que sean resultado de procesos de selección interna por votación directa previstos en los estatutos partidistas.”

En realidad no se establece obligación alguna, sino únicamente un exhorto a los partidos para “procurar” que los candidatos no excedan del 60% de un mismo género, cancelando, al igual que en el caso del estado de Colima, el propio ordenamiento al exentar a aquellas candidaturas que sean resultados de procesos de selección interna de candidatos por votación directa.

### 3. HIDALGO

En el caso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, la Constitución Política no establece ninguna obligación de cuotas de género. Sin embargo, la Ley Electoral en su Título Primero, Capítulo Segundo, Sección Primera, Artículo 5, establece como derechos de los ciudadanos y obligaciones de los partidos “la igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular”, por lo que se ubica como uno de los principios bajo los cuales la elección se rige.

En la fracción III del artículo 27, la misma Ley Electoral plantea que los estatutos establecerán “Los procedimientos internos para la integración y renovación de sus dirigentes y los sistemas de selección de candidatos que deberán observar en todo momento para postularlos, el principio de equidad de género establecido en esta Ley, respetando en todos los casos los derechos de sus afiliados;”

La disposición es relevante pero tibia aún en términos de alentar una inclusión real de mujeres y el rompimiento del balance de poder entre ambos géneros, al interior de las dirigencias partidarias. Incluso, al igual que en las disposiciones analizadas anteriormente, se cancela la efectividad del principio de igualdad



de género al plantear el respeto al derecho de sus afiliados, pues puede funcionar como una salvaguarda a los derechos de los hombres que se vean desplazados en la integración de las dirigencias o listas de candidatos, pues por sus derechos podrían desafiar el principio de equidad.

En la fracción IV del artículo 33 de la Ley se establece como obligación de los partidos "Registrar a sus candidatos, fórmulas y planillas ante los órganos electorales respectivos, respetando, en todo momento, el porcentaje de equidad de género establecido en la presente Ley".

En el artículo 175 se plantea que:

Las candidaturas para Diputados serán registradas por fórmulas y las de Ayuntamientos mediante planillas completas para todos los cargos; en ambos casos se integrarán con los propietarios y suplentes respectivos. De la totalidad de las solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de las planillas que conforman los ayuntamientos, que presenten los partidos políticos o las coaliciones, en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género.

Esto es relevante pues es el único ordenamiento en la Circunscripción que sí plantea de manera explícita la postulación de hasta un 70% de candidatos propietarios de un mismo género, asegurando candidaturas de cierta calidad a las mujeres. Obviamente esta calidad está en función del tipo de candidaturas, es decir, usualmente los partidos dejan las candidaturas de los distritos que se van a perder o que normalmente no ganan, a las mujeres.

Esta disposición que se aprobó en la reforma que entró en vigor el 11 de septiembre de 2007, haría posible que por lo menos hubiera un 30% de candidatas propietarias a diputadas, presidentas municipales, síndicas y regidoras en cada partido político, incrementando significativamente la posición de Hidalgo con respecto a cualquier otra entidad de la circunscripción, en las capacidades de inclusión de mujeres en la vida política de la entidad.

El mismo artículo 175 continúa: "Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de estos, habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior, sin perjuicio de los mayores avan-

ces que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político".

Esto es relevante pues se utiliza una cuota tipo ceбра, donde por cada dos candidatos de un mismo género habrá uno del otro género. Obviamente, en términos de las condiciones actuales, las mujeres son el sector beneficiado por esta disposición, pues por cada dos hombres habrá una mujer. Basta recordar que en el caso de las diputaciones federales, de diez diputados con que Hidalgo cuenta, sólo una es mujer, lo que representa la proporción más baja de toda la circunscripción.

Sin embargo, el mismo artículo 175 resta eficiencia a las disposiciones anteriores al plantear que "Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de los procesos de elección interna que establezcan los Estatutos de cada partido político, lo cual deberán acreditar debidamente". Como en el resto de los casos, la posibilidad de evitar la obligación que la cuota de género establece es abrir la elección de candidatos al interior de los partidos, donde las mujeres tienen menos posibilidades de ser electas.

Finalmente, el citado artículo 175 dice que:

Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en la fracción VI del artículo 33, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral le requerirá para que en un plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

Si bien un partido puede quedarse sin participar en una elección por no cumplir con los requisitos de género establecidos y, por lo tanto, sin recursos para los años subsecuentes, no se pierde el registro por ese hecho. La Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de la entidad no plantea mecanismos específicos para hacer valer las disposiciones anteriores.

#### 4. MICHOACÁN DE OCAMPO

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, ni la Ley de Justicia Electoral de esa entidad, plantean disposiciones de género específicas, ni para apoyar lo dispuesto en el Código Electoral. Este último en su Libro Quinto, Título Primero, Capítulo Único, artículo 153, Fracción IV plantea que “Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del Estado, a través de su postulación a cargos de elección popular. Los partidos políticos considerarán que sus candidaturas no excedan del 70% para un mismo género”.

Esta disposición es débil y menor para el aseguramiento del acceso de las mujeres a los espacios de decisión política de la entidad. El que los partidos “consideren” que sus candidaturas no excedan un 70 % para un mismo género, no establece obligatoriedad pues tampoco se establece sanción, ni procedimiento para impugnar una posible falta de “consideración” al objetivo planteado.

### VI. Equidad, paridad o igualdad de género

La efectividad de las cuotas también está asociada a los contextos en que se aplican. No es lo mismo una cuota limitada en Michoacán que en Hidalgo, puesto que su eficiencia obedece a la forma en que influyen aspectos políticos, culturales, sociales, institucionales, normativos, simbólicos, etc., pero también influye la forma en que dichas cuotas van modificando la percepción que las personas tienen sobre su eficiencia en la representación política.

En la búsqueda de la eficiencia de las cuotas y la paridad de géneros en última instancia, la cultura política juega un papel relevante. Fundamentalmente porque es el conjunto de valores, actitudes, creencias, orientaciones y prácticas políticas de la sociedad sobre política, lo que determina en última instancia la funcionalidad de las cuotas para el sistema político en su conjunto.

Podemos abrir amplios espacios a la participación de las mujeres, y de otros actores anteriormente excluidos, pero si no hay confianza entre las personas, reglas del juego claras, hay disfuncionalidad entre los principios y valores de-

mocráticos y los de la ciudadanía, etc., entonces la cuota no cumplirá con el objetivo por el cual fue introducida.

En las comunidades mexicanas predominan elementos de cultura política que no son funcionales con la democracia, y mucho menos con las condiciones para asegurar la participación de las mujeres en política en el corto plazo.<sup>19</sup> La reducida confianza entre las personas, en el gobierno, en el estado, la escasa participación de los ciudadanos en general, y en política en particular; el escaso interés en política; los débiles vínculos partidarios, etc., son elementos que no ayudan en la construcción de aspectos de paridad entre ciudadanos, y mucho menos entre hombres y mujeres.<sup>20</sup>

Podemos observar lo que ocurre en los partidos políticos mexicanos en su dinámica interna, pues al tener el monopolio de la representación política formal y, por lo tanto, de las candidaturas, los grados de democratización interna de los partidos en los procesos de selección de candidatos, condicionan el cumplimiento mínimo de las cuotas de género, reduciendo las decisiones a espacios particularistas o determinadas por liderazgos específicos.

## CONCLUSIONES

A pesar de los límites observados anteriormente en las disposiciones analizadas, la introducción de acciones afirmativas como las cuotas de género siguen siendo las estrategias más relevantes para la promoción de la inclusión de las mujeres en espacios de calidad para la toma de decisiones. Sin embargo su efectividad es parcial y temporal, pues en la medida en que se van consolidando, generan otro tipo de desigualdades que pueden ser contraproducentes para los logros obtenidos a partir de la instauración de las cuotas.

La instrumentación de cuotas en los distintos países de América Latina se ha generalizado a partir de los años noventa, normalmente con impactos determinantes para abrir los espacios de representación política dominados por hombres (Becerra, 2007). Los porcentajes de obligación de inclusión de mujeres

---

<sup>19</sup> Alejandro Moreno, *Así somos los mexicanos*, México, FCE, 2000.

<sup>20</sup> Secretaría de Gobernación e Instituto Federal Electoral, *Encuesta sobre valores y prácticas democráticas en México*, México, SEGOB, 2005.

van del 20% al 50%, pero éstos han sido más bien impuestos de manera arbitraria, más que pensando en la efectividad de los mismos para reducir, ya fuera de manera gradual o efectiva, la brecha de diferencia entre hombres y mujeres en los espacios legislativos.

En términos generales estas medidas han tendido a incrementar la cantidad de mujeres en los órganos legislativos, sino que también, y creo que es lo más relevante, han tenido un peso simbólico y efecto social, al plantear la necesidad de romper con una relación de poder y abrir espacios usualmente dominados por los hombres.

Estas modificaciones a la forma en que la relación de poder entre géneros era vista, generaron una diversidad mayor en términos de cómo las personas son observadas en los espacios de poder, lo que se espera de ellas, las reglas de comportamiento al interior, los fundamentos de los mismos, y las capacidades asociadas a las acciones de representación, lo que seguramente incrementó la expectativa de muchas mujeres de la política como una opción viable y eficiente de acción y transformación.

En la circunscripción analizada queda aún mucho por hacer, fundamentalmente porque las disposiciones introducidas a las constituciones y leyes locales aún son débiles y no garantizan una inclusión efectiva de las mujeres a la vida política. Más aún, en diversas ocasiones pueden parecer más una forma de evadir una discusión profunda del tema por parte de los espacios legislativos, que una oportunidad real para introducir modificaciones sustanciales al tema de la equidad de género en México.

Si bien los esfuerzos son loables, aún en el caso de la legislación de Hidalgo, es necesario apuntalar las formas en que estas acciones pueden ser efectivas en el mediano y largo plazos, al mismo tiempo que se ahuyenta la posibilidad de que un proceso de des-democratización tenga efecto como resultado de una tentación de distintos actores por hacer retroceder espacios abiertos hasta este momento.

El tema de las mujeres indígenas es fundamental y debe ser rescatado por las legislaturas locales, puesto que en las formas de discriminación social que existen, al peso de ser mujer se le añade el de ser indígena, pobre y marginada. Esto en términos sociales y políticos, tiene un efecto determinante en la forma en que estas mujeres pueden superar sus condiciones de marginalidad y exclu-

sión en la toma de decisiones, no únicamente con respecto a la sociedad, sino también, y fundamentalmente, con respecto a los hombres.

## FUENTES CONSULTADAS

### LIBROS

- Archenti, Nélica, *Mujeres y política en América Latina*, Buenos Aires, Heliasta, 2008.
- Becerra Pozos, Laura, Mario Alberto Mendoza, *Participación política de las mujeres en Centroamérica y México*, México, ALOP/DECA Equipo Pueblo, A.C., 2007.
- Benhabib, Seyla and Drucilla Cornell, *Feminism as Critic. On the Politics of Gender*, Estados Unidos, University of Minnesota Press, 1987.
- Dahl, Robert, *Democracy and Its Critics*, Estados Unidos, Yale Univeristy Press, 1998.
- Fraser, Nancy, *Unruly Practices, Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, Segunda edición, Estados Unidos, University of Minnesota Press, 2008.
- Fraser, Nancy, *Justice Interruptus*, Estados Unidos, Routledge, 1996.
- Gallo, Ernest, *Cupo femenino en la política argentina*, Argentina, EUDEBA, 2001.
- Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, *Conteo Nacional de Población y Vivienda 2005*, México, INEGI, 2005.
- Kingdon, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Estados Unidos, Longman, 2002.
- Mansbridge, Jane, *Why We Lost the ERA?*, Estados Unidos, University of Chicago Press, 1986.
- Massolo, Alejandra, *Participar es Llegar. Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, República Dominicana. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer INSTRAW, 2006.
- Marx, Jane, *Las Legisladoras*, Argentina, Siglo XXI, 2007.
- Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States*, Estados Unidos, Princeton University Press, 1988.
- Moreira, Carla, *Democracia, género y equidad*, Uruguay, FESUR, 2003.
- Moreno, Alejandro, *Así somos los mexicanos*, México, FCE, 2000.
- Norris, Pipa, "Breaking the Barriers: Positive Discrimination for Women", en Jytte Klausen (ed.), *Has Liberalism Failed to Women?* Estados Unidos, Palgrave, 2001.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Iazzetta, *The Quality of Democracy*, Francia, University of Notre Dame Press, 2004.

QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL

Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Estados Unidos, Princeton University Press, 1993.

Rauber, Isabel, *Poder y género*, Argentina, Ediciones simbióticas, 2003.

Secretaría de Gobernación e Instituto Federal Electoral, *Encuesta sobre valores y prácticas democráticas en México*, México, SEGOB, 2005.

Tilly, Charles, *Democracy*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 2007.

REVISTAS

Baer, Denisse, "Political Parties: The Missing Variable in Women and Politics Research", *Political Research Quarterly*, 1993, vol. 46, núm., 3.

Fowler, James and Laura Baker, "Genetic Variation in Political Participation", *American Political Science Review*, 2008, vol. 102, núm. 2, pp. 233-248.

Haas, Liesl, "The Rules of the Game, Feminist Policymaking in Chile", *Revista de ciencia política*, 2006, vol. 26, núm., 3.

Kenny, Meryl, "Gender, Institutions and Power", *Politics*, 2007, vol. 27, núm., 2, pp. 91-100.

CONFERENCIAS

Reynoso, Diego y Natalia D'Angelo, "Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida", ponencia preparada para el XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Torreón, Coahuila, 18 al 19 de noviembre de 2004.

LEYES Y CÓDIGOS ELECTORALES

Código Electoral del Estado de Colima, 2005.

Código Electoral del Estado de México, 2008.

Código Electoral del Estado de Michoacán, 2007.

Código Federal de Instituciones Políticas y Electorales, 2008.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, 1917, última reforma publicada en el año de 2005.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 1920, Última reforma publicada en el año de 2007.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1917, última reforma publicada en el año de 2008.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 1960, última reforma publicada en el año de 2007.

Ley Electoral del Estado de Hidalgo, 2007.

# SEMBLANZAS DE LOS AUTORES





# SEMBLANZAS

## EQUIDAD DE GÉNERO Y DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO

ALARCÓN OLGUÍN, VÍCTOR

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Gobierno y Estudios Internacionales por la Universidad de Notre Dame, EUA. Candidato a Doctor en Estudios Sociales con Especialidad en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Desde el año de 1997 se desempeña como Profesor-Investigador Titular "C" en el Departamento de Sociología en la UAM-Iztapalapa, donde funge como responsable del cuerpo académico Procesos Políticos y Electorales. Sus líneas de investigación y publicaciones se concentran en el estudio de los partidos políticos, las elecciones y el poder legislativo en México. Es miembro del Consejo Consultivo del Instituto Belisario Domínguez en el Senado de la República y miembro del Consejo Directivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

SEMBLANZA  
AUTORES

## ARZALUZ SOLANO, MA. DEL SOCORRO

Doctora en Sociología por El Colegio de México, desde el año 2000 es investigadora de tiempo completo en El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) en la Dirección Regional Noreste Monterrey. Miembro del SNI en el Nivel 1 desde el año 2002. Obtuvo el Primer Lugar en el la categoría de investigaciones teóricas convocada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México en el año 2002. Es autora de un libro, coordinadora de tres libros y autora de más de 30 artículos científicos y capítulos de libros. Docente en los posgrados del COLEF, el Doctorado en Estudios Urbanos de la Universidad Autónoma de Nuevo León y el Doctorado en Política Pública de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey. A partir de agosto del 2009 realiza una estancia sabática en el Posgrado en Sociología de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

## CASTRO APREZA, INÉS

Doctora en sociología e investigadora del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Se ha especializado en estudios de género vinculados a las teorías de la democracia y de la ciudadanía. Entre sus publicaciones recientes figuran un libro propio en proceso de edición: *Ciudadanía indígena en Chiapas*, (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) - Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), y los artículos "La participación política de las mujeres en México. Mujeres en cargos de elección popular y toma de decisiones" (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009), "La participación política de las mujeres en Tabasco 1958-2008" (en prensa), "Género, política y religión en Chiapas: de la teología de la liberación a los derechos de las mujeres" (España, 2008) y "Nicolás Ruiz: la lucha contra el Estado y la restricción interna de derechos" (*Liminar*, 2007). Fue directora de investigación del Instituto Estatal de las Mujeres (2001) y ha sido consejera electoral en el 05 Distrito Electoral, con sede en San Cristóbal de Las Casas; actualmente co-coordina una investigación sobre el impacto de la crisis en la situación, condición y participación de las mujeres marginales del estado de Chiapas, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

### LÓPEZ MONTIEL, GUSTAVO

Profesor-Investigador en la Escuela de Humanidades del Tecnológico de Monterrey, campus ciudad de México. Estudió maestría y doctorado en la New School for Social Research en Nueva York, y la licenciatura en ciencia política y administración pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de asignatura de diversas universidades públicas y privadas en los niveles de licenciatura y posgrado. Investigador visitante en la Universidad de Harvard y Connecticut. Los temas de investigación más recientes se refieren a elecciones, partidos políticos, representación política y poder judicial.

### PEÑA MOLINA, BLANCA OLIVIA (POLA)

Nació en Mexicali, Baja California. Graduada como socióloga por la Universidad Autónoma de Baja California, posteriormente realizó estudios de tercer ciclo en la Universidad Autónoma de Barcelona y la maestría en Estudios Sociales (línea Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-I). Fue académica en el Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Es investigadora de la Red de Estudios de Género del Pacífico Mexicano (REGPM) y de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). Integrante de la Junta de Gobierno, Consejo Consultivo y Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres del INMUJERES, y Consejera Electoral del Consejo Local del Instituto Federal Electoral en Baja California Sur. Actualmente es consultora independiente en género.

### SERRANO, SANDRA

Candidata a doctora en Derecho por la Universidad de Utrecht, Holanda, maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex, Reino Unido y licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derechos Humanos de las Mujeres. Tutora de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

SEMBLANZA  
AUTORES

sede México y, desde 2003, investigadora del Programa Atalaya (ITAM-FLACSO-Fundar), cuyo objetivo es analizar la gestión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

VARELA ZÚÑIGA, MARÍA DEL ROSARIO

Es Socióloga y Maestra en Administración Pública, con especialidad en Desarrollo Regional, egresada de la Universidad Autónoma de Coahuila (UAC). Imparte la cátedra de Estudios de Género en la Facultad de Ciencia Políticas y Sociales de la UAC. Responsable de la línea de investigación Género y Desarrollo del Cuerpo Académico en Formación Política y Sociedad. Ha publicado artículos de investigación como capítulos de libros editados por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, la Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S.C. el Instituto Electoral del Estado de México, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Grupo Interdisciplinario Mujer, Trabajo y Pobreza. Participó en la investigación "Presencia y participación política de las mujeres en los congresos locales: la construcción de una agenda legislativa con enfoque de género. Los casos de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit", con fondos del CONACYT e Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Cursa el Programa del Doctorado en Ciencias Sociales en el Colegio Mexiquense.



# ANEXOS

# ANEXO 1

## COMPILACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, LEYES FEDERALES Y DE LAS CINCO CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES PLURINOMINALES DE MÉXICO

En este apartado se presentan los índices de diversos instrumentos jurídicos internacionales, así como las leyes federales y estatales de nuestro país que se han reunido y sistematizado en el disco compacto que acompaña a esta obra.

Con el propósito de ofrecer al lector o la lectora un panorama completo y vigente sobre la equidad de género, la democracia y los derechos político-electorales de las mujeres, la información se ha organizado en dos secciones: una internacional y otra nacional.

### 1. Sección Internacional

Los instrumentos internacionales incluidos en esta compilación se han dividido entre aquellos bajo el amparo de la Carta de la ONU y aquellos dependientes de la Carta de la OEA, asimismo, se incluye un documento de la Unión Parlamentaria Internacional. Además, se realiza una subdivisión de acuerdo a la fuerza vinculante de cada instrumento, es decir, primero se encontrarán las mencionadas Cartas, después las principales declaraciones de cada sistema,<sup>1</sup> posteriormente los tratados internacionales y, finalmente, aquellos documentos sobre políticas o programas, no vinculantes, que revisten especial

---

<sup>1</sup> Para una explicación sobre el carácter vinculante de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, acudir al punto 3.1. del primer capítulo en el documento "Igualdad de género y derechos políticos de la mujer en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos".

importancia, tales como declaraciones, programas de acción y conferencias. En el caso de algunos tratados internacionales, se incluyen las observaciones o recomendaciones generales emitidas por los órganos de Naciones Unidas, por considerar que son un referente indispensable para interpretar los instrumentos internacionales. Los documentos disponibles en el disco compacto son los siguientes:

## **Índice de Instrumentos Internacionales**

### **I. BAJO LA CARTA DE LA ONU.**

#### **1. Instrumentos vinculantes**

- a. Carta de las Naciones Unidas
- b. Declaración Universal de los Derechos Humanos
- c. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer
- d. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- e. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- f. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- g. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

#### **2. Observaciones y Recomendaciones de los Órganos de los Tratados**

- a. Observación General número 18. No discriminación
- b. Observación General número 25. Artículo 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto Comité de Derechos Humanos
- c. Recomendación General número 23, Vida Política y Pública, del Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- d. Observación General número 28. Artículo 3, Igualdad de derechos entre hombres y mujeres
- e. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México

### 3. Declaraciones, Políticas y Programas

- a. Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
- b. Declaración y Programa de Acción de Viena
- c. Declaración del Milenio
- d. Objetivos de Desarrollo del Milenio
- e. Conferencias Mundiales de la Mujer:
  - Primera Conferencia Mundial. Declaración y Plan de Acción de México sobre la Igualdad de la Mujer y su Contribución al Desarrollo y la Paz
  - Segunda Conferencia Mundial. Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz
  - Tercera Conferencia Mundial para el Examen y Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz
  - Cuarta Conferencia Mundial. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing
    - Beijing +5
    - Beijing +10
- f. Conferencias regionales convocadas por la CEPAL:
  - Consenso de México. Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe
  - Consenso de Quito. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

## II. BAJO LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

### 1. Instrumentos vinculantes

- a. Carta de la Organización de los Estados Americanos
- b. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- c. Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer
- d. Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer



## ANEXO 1

- e. Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Pacto de San José de Costa Rica")
- f. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador")
- g. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención Belém do Pará")

## 2. Políticas y Programas

- a. Carta Democrática Interamericana
- b. Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género
- c. Plan de Acción sobre participación de la Mujer en las estructuras de poder y de toma de decisiones

## III. UNIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL

### a. Declaración Universal sobre la Democracia

#### 1. Sección Nacional

Esta sección está integrada por el marco normativo nacional y de los Estados de la República mexicana divididos por las cinco circunscripciones electorales plurinominales. Se encabeza por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legislación electoral federal, leyes federales para prevenir y eliminar la discriminación, así como las leyes especiales dirigidas a garantizar los derechos de las mujeres y finalmente con la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

Con este mismo criterio, de cada entidad federativa se buscó reunir las Constituciones Políticas, así como la legislación electoral estatal, leyes de participación ciudadana, leyes para prevenir, eliminar y/o erradicar la discriminación, leyes de derechos y cultura indígena, y marco jurídico que ampara los derechos de las mujeres.

Derivado de esta integración pudimos observar que en el ámbito estatal

el resultado fue diverso y dispar. Algunos estados cuentan con una variedad de normas que reflejan un mayor desarrollo del marco jurídico vinculado al tema de género, tal es el caso de estados de Durango, Morelos y Colima por mencionar algunos, en tanto que otros disponen de un mínimo de normas en estos temas o bien no las han creado como podemos observar en las entidades de Guanajuato y Querétaro. Cabe señalar que las Constituciones Políticas de las entidades de Jalisco y Querétaro, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no cuentan con disposiciones alusivas a los derechos de las mujeres o el reconocimiento de su igualdad con el hombre ante la ley.

Esta muestra heterogénea de disposiciones normativas permite apreciar el grado de avance obtenido en la legislación de cada Circunscripción electoral plurinominal. Asimismo conocer los desafíos que los Estados de la federación tienen por delante para desarrollar sus marcos jurídicos, de modo que se fortalezca la equidad de género y el derecho electoral en México.

Partiendo de esa base y con el propósito de facilitar la consulta de las disposiciones que existen en la República Mexicana en materia de equidad de género y derecho electoral, esta sección está organizada en dos partes.

La primera es un índice analítico donde se enuncian los nombres de las leyes de carácter federal y estatal, en el que se indica básicamente el número, fracción e inciso de los artículos alusivos a los derechos político-electorales de las mujeres. Asimismo, se mencionan otras disposiciones jurídicas que, por estar enfocadas en su totalidad a los derechos de las mujeres, no se desagregaron. El título de estas leyes se destaca en letra cursiva y su contenido íntegro puede consultarse en el disco compacto que acompaña esta obra.

La segunda parte, que puede consultarse en el disco compacto, es una sistematización de los artículos, fracciones e incisos de las leyes federales, de los 31 estados de la República Mexicana y del Distrito Federal, específicamente relacionados con equidad de género y derecho electoral. El propósito de esta compilación es facilitar la consulta directa y puntual de estas disposiciones, sin tener que buscarlas en el cuerpo de la ley correspondiente.

Finalmente, esta obra pone a disposición de la usuaria o del usuario en el disco compacto, los textos íntegros del marco jurídico internacional y de las leyes federales y estatales de México.

## ANEXO 2

### ÍNDICE ANALÍTICO DE LEYES FEDERALES Y ESTATALES DE MÉXICO

#### A.- Leyes Federales

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos: 1; 2 apartado A fracc. II y III, apartado B fracc. V y VIII; 3 inciso c; 4; 30 fracc. II; 34.
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Artículos: 4 numeral 1; 25 inciso e; 38 inciso s; 78 numeral 1 fracc. V; 218 numeral 3; 219; 220; 240 numeral 1 inciso d.
3. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación Artículos: 1; 2; 4; 5 fracc. I, VIII; 9; 10.
4. *Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres*
5. *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*
6. *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*

#### B.- Leyes Estatales Por Circunscripción Plurinominal

##### 1. PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN

###### 1.1. Baja California

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.  
Artículo: 98.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California.  
Artículos: 42, fracc., V; 257.

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

Artículo: 8.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California.*
- *Ley Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California.*

### 1.2. Baja California Sur

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California Sur.

Artículos: 8; 9; 10; 11; 26.

- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

Artículos: 5; 46, fracc. IX; 159.

- Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Baja California Sur.

Artículos: 4, fracc. VI, VII, VIII; 5, fracc. XXVIII; 11.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California Sur.*
- *Ley del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer.*

### 1.3. Chihuahua

- Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Artículos: 20; 40.

- Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Artículos: 4; 16; 36, numeral 1, inciso D; 52 numeral 4; 56 numeral 3; 78 numerales 4 y 5; 160; 162, numeral 4.

- *Ley del Instituto Chihuahuense de la Mujer.*
- *Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.*

## ANEXO 2

### 1.4. Durango

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

Artículos: 2, Apartado A: 12; 70, fracc. XXIV.

- Ley Electoral para el Estado de Durango.

Artículos: 5; 32; 51; 163; 204, numerales 3 y 4.

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Durango.

Artículo: 7.

- Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango.

Artículos: 5; 43; 48; 88.

- *Ley de las Mujeres para una Vida sin Violencia.*
- *Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Durango.*
- *Ley que Crea el Instituto de la Mujer Duranguense.*

### 1.5. Jalisco

- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Artículos: 5; 17, numeral 2; 24, numeral 3; 29; 68, 1, fracc. XIX; 90; 251.

- Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco.

Artículos: 15; 16; 18; 45; 46; 47; 57.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.*
- *Ley del Instituto Jalisciense de las Mujeres.*

#### 1.6. Nayarit

- Constitución Política del Estado de Nayarit.

Artículos: 7; 16

- Ley Electoral del Estado de Nayarit.

Artículo: 37

- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit.

Artículos: 3; 42; 43; 47

- Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Nayarit.

Artículos: 14

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Nayarit.*

#### 1.7. Sinaloa

- Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Artículos: 8 y 13.

- Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

Artículos: 21, fracc. VI; 24, apartado b, fracc. V.

- *Ley de Acceso de las Mujeres A Una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sinaloa.*
- *Ley del Instituto Sinaloense de las Mujeres.*
- *Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Sinaloa.*

#### 1.8. Sonora

- Constitución Política del Estado de Sonora.

Artículos: 10; 16; 22; 150-A.

- Código Electoral.

Artículos: 29, fracc. V; 127; 200.

## ANEXO 2

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sonora.*
- *Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Sonora.*
- *Decreto de Creación del Instituto Sonorense de la Mujer.*

## 2. SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN

### 2.1. Aguascalientes

- Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Artículos: 4 y 12.

- Código Electoral.

Artículo: 186.

- Ley de Participación Ciudadana.

Artículo: 2, fracc. IX; 24 fracc. VII; 39 fracc. VII; 50 fracc. VII.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes.*
- *Ley Instituto Aguascalentense de las Mujeres.*

### 2.2. Coahuila

- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Artículos: 7; 173.

- Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. Artículos: 4; 18; 21; 24 fracc. VIII.

- Ley de Participación Ciudadana.

Artículos: 103 fracc. III, numeral 3; 132.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza.*
- *Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres.*

### 2.3. Guanajuato

- Constitución Política del Estado de Guanajuato.

Artículo: 1.

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

Artículos: 21 fracc. V; 31 fracc. V y VI.

- Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato.

Artículos: 2, 3 fracc. VII; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24.

### 2.4. Nuevo León

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Artículo: 1.

- Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

Artículos: 33, fracc. VI; 112 fracc. VII.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.*
- *Ley del Instituto Estatal de las Mujeres.*

### 2.5. Querétaro

- Constitución Política del Estado de Querétaro.
- Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Artículos: 30 fracc. VI; 32 fracc. VI.

- Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.

Artículos: 10 fracc. III; 11; 17; 42.

- *Decreto de Creación del Instituto de la Mujer Queretana.*



## ANEXO 2

### 2.6. San Luis Potosí

- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

Artículos: 8; 9 fracc. XI, XVI inciso e; 30.

- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

Artículos: 32 fracc. XXII; 33; 61; 129; 130; 131; 135 fracc. II; 198 fracc. VI.

- Ley Reglamentaria del Artículo 9º de la Constitución Política del Estado, Sobre los Derechos y la Cultura Indígena.

Artículo: 20.

- *Ley del Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí.*
- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí.*

### 2.7. Tamaulipas

- Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Artículos: 17 fracc. III; 20 Apartado G.

- Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.

Artículos: 6; 9 inciso I; 55 fracc. V; 218, 219.

- Ley para la Equidad de Género en Tamaulipas.

Artículos: 2, 5 incisos a y c; 8 numeral 2 incisos d, h, i; 15 inciso b).

- Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tamaulipas.

Artículos: 9 numeral 1 incisos k, l y ll; 15 numeral 1 inciso b.

- *Ley Para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.*

### 2.8. Zacatecas

- Constitución Política del Estado de Zacatecas.

Artículo: 22.

- Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Artículos: 7, numeral 1 y numeral 2; 19 numeral 2; 24 numeral 2; 25 numeral 2 y 7; 29 numeral 1; 47 numeral 1 fracc. VII, IX, X y XXII; 116; 117; 118; 243 numeral 2; 245 numeral 1.

- Ley para Prevenir y Erradicar Toda Forma de Discriminación en el Estado de Zacatecas.

Artículos: 3; 9 fracc. XI y XII; 19 numeral 2.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas.*
- *Ley del Instituto para las Mujeres Zacatecanas.*
- *Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas.*

### 3. TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN

#### 3.1. Campeche

- Constitución Política del Estado de Campeche.

Artículos: 17 y 126.

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Artículo: 4, 72 fracc. II, 90 fracc. III, 262, 265.

- Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche.

Artículos: 5 fracc. V, 24, 25, 26, 27 y 28.

- Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar toda forma de Discriminación en el Estado de Campeche.

Artículos: 5 fracc. V y VI, 6, 14 Fracc. I, 15 Fracc. XXVI, XXVII, XXVIII, 16 fracc. I, IV, V, VI, VII, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 27.

## ANEXO 2

- *Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Campeche.*
- *Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.*

### 3.2. Chiapas

- Constitución Política del Estado libre y Soberano de Chiapas.

Artículos: 4, 7, 8, 13, 14 Bis Apartado B y 47.

- Código de Elecciones y Participación Ciudadana.

Artículos: 10, 51 frac. I, 58 frac. VI, 69 frac. XXV, 91, 234, 276 y 547.

- Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas.

Artículos: 3, 4, 10, 11 frac. III, 16 y 17.

- *Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas.*
- *Acuerdo Estatal por la Igualdad entre Mujeres y Hombres.*

### 3.3. Oaxaca

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Artículos: 12, 23, 24, 25 Apartado A, B frac. III, 114 y 126.

- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

Artículo: 5, 12, 29, 43 frac. T), 62 1 c) Frac. III, 131 y 155.

- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

Artículos: 3, 33, 37, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 50.

- *Decreto de creación del Instituto de la mujer Oaxaqueña.*
- *Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género.*
- *Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Oaxaca.*

### 3.4. Quintana Roo.

- Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

Artículos: 13, 26 y 49.

- Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

Artículos: 65, 86 y 127.

- Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo.

Artículos: 10 y 13.

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.

- *Ley del Instituto Quintanarroense de la Mujer.*

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo.*

### 3.5. Tabasco.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Artículos: 2, 4 y 9 Apartado A frac. IV.

- Ley Electoral del Estado de Tabasco.

Artículos: 5, 42 frac. V, 44 frac. IV inciso c), 59 frac. XXI, 88 frac. I inciso c), 216 y 217.

- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco.

Artículos: 23, 24, 25, 32, 47, 54, 55, 58 y 62.

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco.

- *Ley del Instituto Estatal de las mujeres.*

- *Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.*

### 3.6. Veracruz

- Constitución Política del Estado de Veracruz.

Artículos: 4, 5 y 6.

## ANEXO 2

- Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.  
Artículos: 14, 16, 34, 44 frac. IV, 53 frac. X, 98, 113, 150, 157 y 183.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.*
- *Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.*
- *Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres.*

### 3.7. Yucatán.

- Constitución Política del Estado de Yucatán.  
Artículos: 1, 2, 6, 7 Bis frac. IV, 90 Apartado A frac. IV, 94 y 95 Bis frac. II.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.  
Artículos: 46 frac. XVIII, 72 frac. III y 189 frac. II.
- Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán.  
Artículo: 15 frac. I, inciso a).
- *Ley de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.*

## 4. CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN

### 4.1. Distrito Federal

- Estatuto de Gobierno.
- Código Electoral del Distrito Federal.  
Artículos: 26, Fracc XVII; 30; 69, fracc., inciso e; 73 fracc. XVII; 89; 131, 173, fracc. XII; 178; 224; 246.
- Ley de Participación Ciudadana.  
Artículos: 7, 89 y 99.

- Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.  
Artículos: 4, fracc. VII, VIII; 5; 14, fracc. XXX, XXXI; 21, fracc. I-X.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal.*
- *Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal.*
- *Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.*

#### 4.2. Guerrero

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.  
Artículo: 25.

- Ley de Instituciones y Procedimientos del Estado de Guerrero.  
Artículos: 6; 43, fracc XXV; 59; 192 fracc. I, II, III; 194.

- Ley de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero.  
Artículos: 1, fracc. I; 6; 82; 92.

- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Guerrero.  
Artículos: 4; 8, fracc. III; 9, fracc. II; 20.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero.*

#### 4.3. Morelos

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.  
Artículos: 2 Bis, fracc. II, IX, X, XII inciso h; 19, fracc. IV incisos: a-g; 23.

- Código Electoral para el Estado de Morelos.  
Artículos: 4, fracc. II; 25, fracc. V; 43, fracc. IV; 91; 96, fracc. I; 193; 209; 210; 211.

## ANEXO 2

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos.

Artículo: 2, inciso i.

- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

Artículo: 24, fracc II inciso t.

- *Decreto por el que se crea el Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos.*
- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos.*
- *Ley de Igualdad de Oportunidades con Equidad de Género.*

### 4.4. Puebla

- Constitución Política del Estado de Puebla.

Artículos: 11 y 26, fracc. II.

- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Artículos: 54, fracc. XIV; 201.

- *Ley de Igualdad Entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla.*
- *Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla.*

### 4.5. Tlaxcala

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala.

Artículos: 1; 19, fracc. VII; 95.

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Artículos: 7; 11; 27, fracc. VI; 289, fracc. III; 396.

- *Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de Tlaxcala.*

## 5. QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN

### 5.1. Colima

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.  
Artículo: 86 Bis., fracc. I.
- Código Electoral del Estado de Colima.  
Artículos: 44, fracc. IX; 55, fracc. XX, XXI incisos a-c; 82.
- Ley sobre los Derechos y Cultura Indígena del Estado de Colima.  
Artículo: 29, fracc. VII.
- Ley que Previene, Combate y Elimina la Discriminación en el Estado de Colima.  
Artículos: 7; 10, fracc. I-XIX; 20, fracc. I-VII.
- *Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Colima*
- *Ley del Instituto Colimense de las Mujeres*
- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Colima*

### 5.2. Hidalgo

- Constitución Política del Estado de Hidalgo.  
Artículo: 5.
- Ley Electoral del Estado de Hidalgo.  
Artículos: 5; 27, fracc. III; 233, fracc. VI; 175.



## ANEXO 2

- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación para el Estado de Hidalgo.  
Artículo: 12, fracc. I-V.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Hidalgo.*
- *Decreto que crea el Instituto Hidalguense de las Mujeres.*
- *Decreto que modifica diversas disposiciones del que crea el Instituto Hidalguense de las Mujeres.*

### 5.3. México

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.  
Artículo: 5.

- Código Electoral del Estado de México.  
Artículo: 145.

- Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México.  
Artículos: 5; 6, fracc. I; 8; 9, fracc I incisos a-f.

- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México.  
Artículos: 14; 28, fracc. V; 69; 71; 73; 76.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México.*
- *Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Consejo Estatal de La Mujer y Bienestar Social.*

### 5.4. Michoacán

- Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Código Electoral del Estado de Michoacán.  
Artículo: 153.

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículos: 22; 35, fracc. XVI; 36, fracc. I y XIII.

- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Violencia en el Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículos: 2; 3, fracc. IX; 7 fracc. V.

- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Michoacán de Ocampo.*
- *Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Michoacán de Ocampo.*

*Equidad de género y derecho electoral*  
en México se imprimió en diciembre de 2009  
en Litográfica Dorantes S.A. de C.V.  
Oriente 241-A núm. 29, Col. Agrícola Oriental  
C.P. 08500, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares