



# Reforma Electoral para el Estado de Aguascalientes



**AGUASCALIENTES**  
GOBIERNO DEL ESTADO

**IAM**  
INSTITUTO AGUASCALENTENSE  
DE LAS MUJERES





**Propuesta de Reforma  
legislativa en materia  
electoral**



**PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA EN  
MATERIA ELECTORAL**

El presente documento contiene una propuesta de reforma a la legislación local del Estado de Aguascalientes en materia de cuotas electorales de género. A fin de permitir una adecuada comprensión y exposición del tema, se estima necesario dividir el documento en las siguientes partes:

1. Propósito del documento.
2. Justificación de las cuotas electorales de género.
3. Situación de la materia en México y en Aguascalientes.
4. Propuestas concretas.
5. Referencias bibliográficas para profundizar en el tema.







## Propósito del Documento

La idea de presentar una propuesta de reforma legislativa en materia de cuotas electorales de género no proviene de un afán teórico, o de una postura adoptada por ningún órgano de la administración pública local del Estado de Aguascalientes, sino que se inserta en un proceso de largo alcance, consistente –para decirlo de forma resumida– en poner a las leyes mexicanas en línea con las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres. Se trata de lo que se ha llamado la “armonización” del sistema jurídico mexicano en sus distintos niveles de gobierno.

Cabe recordar que la Organización de las Naciones Unidas expresó hace poco su “preocupación” por el hecho de que “no haya una armonización sistemática de la legislación y de otras normas federales, estatales y municipales” con la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, conocida coloquialmente como CEDAW por sus siglas en inglés<sup>1</sup>. En el mismo documento, la ONU lamentaba “las escasas explicaciones proporcionadas sobre los mecanismos existentes para que los estados cumplan las leyes federales y los tratados internacionales de derechos humanos en que México es parte”. La ONU instó a México para que “conceda una alta prioridad a la

<sup>1</sup> Esta cita y las siguientes dentro de este apartado han sido tomadas, salvo indicación expresa en contrario, del documento “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México” elaborado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU y que fue aprobado el 25 de agosto de 2006; este documento está registrado en el sistema de Naciones Unidas como CEDAW/C/MEX/CO/6.

armonización de las leyes y las normas federales, estatales y municipales” con la CEDAW, y en particular alienta a México a la “revisión de las disposiciones discriminatorias vigentes”. Se señala la preocupación de las Naciones Unidas por “las demoras en la aprobación de los proyectos de ley pendientes y las enmiendas de las leyes vigentes que son críticas para lograr el disfrute de los derechos humanos de las mujeres y la eliminación de la discriminación”, por lo que se pide al Estado mexicano en su conjunto (es decir, tanto a nivel federal como local) que “acelere la aprobación de las enmiendas y de los proyectos de ley pendientes dentro de calendarios concretos”.

Ahora bien, dentro de este contexto general de preocupaciones, la ONU señala su preocupación de que México “no entienda debidamente el propósito de las medidas especiales de carácter temporal” que están previstas en la CEDAW y que de esa falta de comprensión derive una correspondiente falta de uso de las mismas. En virtud de lo anterior, la ONU “alienta al Estado Parte (se refiere a México) a aumentar la aplicación de medidas especiales de carácter temporal a fin de acelerar la consecución de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Entre las medidas especiales de carácter temporal a las que se refiere la ONU se encuentran precisamente las cuotas electorales de género, como lo veremos con detalle más adelante.

La ONU recomienda al Estado mexicano que “fortalezca las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y

en todos los ámbitos... (y que) introduzca medidas especiales de carácter temporal... a fin de acelerar las gestiones para facilitar el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo...”.

Es en este contexto en el que surge la necesidad de abordar el tema objeto de análisis en el presente documento, a fin de impulsar las medidas de orden legislativo necesarias para cumplir con lo que señalan el derecho internacional de los derechos humanos en general, la CEDAW en particular y, sobre todo, a la luz de lo que llevamos dicho, el Comité encargado del seguimiento y evolución de la forma en que se está aplicando la propia CEDAW, en las observaciones específicas dirigidas al Estado mexicano.

El propósito del documento es suministrar una serie de reflexiones y pautas de acción que eventualmente pudieran ser tomadas en consideración por el legislador local del estado de Aguascalientes, a efecto de poder cumplir con las obligaciones que le generan, dentro de la lógica del Estado federal mexicano, los tratados internacionales firmados y ratificados según lo que ordenan los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recordemos que dichos tratados, según lo ha entendido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, forman parte de la llamada “ley suprema de toda la Unión” y, en esa virtud, están por encima del derecho local de cada entidad federativa. Por lo tanto, las entidades federativas deben adaptar sus legislaciones a lo que señalan tales tratados internacionales.

Ahora bien, las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos están redactadas, como regla general, de forma bastante amplia,

de tal manera que le dan a los Estados Parte una posibilidad igualmente amplia de cursos de acción a fin de cumplir con sus disposiciones. Esto es importante para señalar que los propósitos generales del combate a la discriminación contra las mujeres y de su igualación de hecho con los hombres pueden conseguirse a través de una multitud de vías; este documento propone reforzar una de ellas, a través de una correcta regulación de las cuotas electorales de género, pero es importante advertir que incluso si los legisladores locales de Aguascalientes deciden seguir las sugerencias que constan más adelante, esto no excluye que se puedan y se deban reforzar otras medidas de acción a fin de alcanzar el propósito de orden general consistente en una mayor igualdad entre hombres y mujeres en México, particularmente en lo que hace al tema de la participación política.

Por otro lado, cabe señalar que la instrumentación legislativa y práctica de las cuotas electorales de género ha sido objeto de un profundo debate a nivel internacional; algunos participantes en ese debate han advertido de la necesidad de regular con mucho cuidado las cuotas electorales (o incluso, desde un punto de vista más amplio, de las acciones afirmativas en general, de las cuales las cuotas electorales de género son una especie), pues de otra manera las cuotas podrían terminar produciendo efectos contrarios a los que deberían perseguir, es decir, las cuotas podrían resultar en sí mismas discriminatorias y no aliadas de la igualdad, en caso de que no estén bien reguladas.

Por todo lo que llevamos dicho, este documento se propone no solamente hacer una propuesta en materia de cuotas electorales de género, sino aportar información adicional que sirva para nutrir el debate democrático que tanto dentro como fuera



## **Propuesta de Armonización Normativa en Materia de Igualdad y Reforma Electoral para el estado de Aguascalientes**

del órgano legislativo local de Aguascalientes debe darse en el futuro cercano. La decisión que, en su momento, tomen los representantes populares, debe estar guiada por los argumentos, razones, causas y experiencias que nos suministra el derecho internacional, el derecho comparado y las mejores aportaciones de la teoría en la materia.





## Justificación de las cuotas electorales de género

Cualquier propuesta de cambio legislativo en materia de cuotas electorales de género no puede perder de vista que el marco general en el que se insertan tales cuotas y los propósitos que persiguen. Me refiero, como es obvio, al objetivo de la igualdad entre los hombres y las mujeres.

El de igualdad es un concepto complejo, que atañe por igual a diversas áreas de las ciencias sociales. Ha sido estudiado lo mismo por la economía, la política, la sociología, la antropología y el derecho<sup>2</sup>.

Se trata, sin embargo, de una noción particularmente elusiva, cargada con frecuencia de connotaciones partidistas y afectada casi siempre por posicionamientos ideológicos. Como señala Francisco J. Laporta, “La idea de igualdad pasa por ser uno de los parámetros fundamentales del pensamiento social, jurídico y político de nuestro tiempo. Pero, por desgracia, su importancia como idea regulativa básica no va regularmente acompañada ni por la claridad de formulación ni por la precisión de su sentido y límites. Suele ser,

más bien, un concepto muy discutido en torno al cual surgen frecuentes desacuerdos prácticos y pugnas teóricas importantes”<sup>3</sup>.

Para el pensamiento constitucional el principio de igualdad ha tenido en el pasado, tiene en la actualidad y está llamado a tener en el futuro una importancia capital. Desde el nacimiento mismo del Estado constitucional la igualdad no ha dejado de figurar como uno de los principios vertebradores de dicho modelo de Estado.

El primer artículo de que lo que, junto con la Constitución norteamericana de 1787, podría considerarse el acta de nacimiento del constitucionalismo moderno, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, tiene por objeto justamente el principio de igualdad: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común”.

Desde las primeras décadas del siglo XX se asomó en el debate público de varios países la reivindicación feminista de la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer<sup>4</sup>.

Se trataba de una lucha que venía de antiguo, comenzada con los movimientos sufragistas que

<sup>2</sup> Tiene razón Gosta Esping-Andersen cuando afirma que “En el sentido más amplio posible, la igualdad constituye el principal *leivmotiv* de la ciencia social. En economía se hace hincapié en la distribución (y la utilización) de los recursos escasos; en ciencias políticas se insiste más en el poder; y en sociología, en la estratificación social”, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 16.

<sup>3</sup> Laporta, Francisco J., “El principio de igualdad: introducción a su análisis”, *Sistema*, número 67, Madrid, 1985, p. 3.

<sup>4</sup> Un buen panorama general del pensamiento feminista puede verse en Kymlicka, Will, *Filosofía política contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1995, pp. 259 y ss.

tenían por objeto lograr el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres (derecho que, por ejemplo, no fue logrado en países como Suiza sino hasta 1971). Los antecedentes doctrinales de estos movimientos se pueden remontar al menos a las ideas de Condorcet, quien en un trabajo de 1787 manifestaba que la más obvia y evidente violación del principio de igualdad se daba al otorgar a la mitad del género humano un trato discriminatorio.

El mismo autor defendió la tesis que de no había razón alguna para negar a las mujeres los derechos de ciudadanía; no se podían sostener, en su opinión, ni razones físicas (como el embarazo o las “pasajeras indisposiciones” que solamente afectan a las mujeres), ni mucho menos razones intelectuales, puesto que si bien es cierto que (en la época en la que escribe) las mujeres eran más ignorantes que los hombres, el único criterio de la ignorancia impediría también que muchos varones tuvieran derecho a votar y ser votados<sup>5</sup>.

Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, la sujeción evidente y humillante de la mujer por el diferente trato jurídico que se le daba en muchas legislaciones en comparación con el hombre, hizo que en algunas cartas constitucionales modernas se introdujera expresamente un principio de equiparación en derechos para uno y otro sexo. Tal es el caso de la Constitución mexicana, que mediante una reforma de 1974 introduce un mandato sencillo pero contundente en el que actualmente es el párrafo primero del artículo 4: “El varón y la mujer son iguales ante la ley”; la legislación

---

5 Las ideas de Condorcet están muy bien resumidas en De Lucas, Javier, “Condorcet: la lucha por la igualdad en los derechos” en VV.AA., *Historia de los derechos fundamentales*, tomo II, Siglo XVIII, Volumen II, La filosofía de los derechos humanos, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III, 2001, pp. 301 y ss.

mexicana, sin embargo, ha tardado muchos años en transformarse para hacer realidad ese mandato, y aún en la actualidad sigue manteniendo como derecho vigente una buena cantidad de normas discriminatorias hacia la mujer.

La igualdad entre hombres y mujeres se sustenta, además, en varios textos internacionales de derechos humanos como la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 1981) o la “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer” (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 1996).

Adicionalmente a la cita de los ordenamientos mencionados, se puede añadir la referencia de la “Declaración y programa de acción de Viena”, emanado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en esa ciudad en 1993; en ese documento se afirmó que<sup>6</sup>

Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional. La violencia y todas sus formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas, son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas. Esto puede lograrse con medidas legislativas y con actividades

---

6 Consultable en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, 2ª edición, México, CNDH, Porrúa, 2003, tomo II, p. 1317.

nacionales y de cooperación internacional en esferas tales como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad y a la salud y el apoyo social.

La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de los derechos humanos relacionados con la mujer.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y la niña.

Dentro de los instrumentos convencionales de carácter internacional importantes para nuestro tema se puede citar el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual dispone que “Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”. El artículo 2.1. del mismo Pacto establece el principio de no discriminación por razón de sexo, que también contribuye a reforzar el mandato de igualdad entre hombres y mujeres.

El artículo 3 ha sido objeto de una muy importante e interesante Observación General, dictada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU<sup>7</sup>; parte de su interés radica en el hecho de que pone el principio de igualdad entre el hombre y la mujer en relación con el resto de derechos del Pacto y que, para cada uno de ellos, señala las cuestiones que afectan de forma más sensible al principio de igualdad mencionado.

---

<sup>7</sup> Se trata de la Observación General número 28 (igualdad de derechos entre hombres y mujeres), adoptada en el año 2000; consultable en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, cit., tomo I, pp. 468 y ss.

Por ejemplo, en relación al tema objeto de estudio del presente documento, el Comité señala que el principio de igualdad entre hombre y mujer no solamente requiere de acciones protectoras, sino también aquellas que tengan por objeto la promoción; en palabras del Comité, “El Estado no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer de forma efectiva e igualitaria” (párrafo 3).

En el preámbulo de la CEDAW se hace referencia tanto al principio de no discriminación contra las mujeres como a la importancia que tiene la participación de las mismas en la vida pública de todos los países:

Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y de respeto de la dignidad humana, que dificulta su participación, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de sus posibilidades para prestar servicio a su país y a la humanidad.

Convencidos de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el pleno desarrollo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz.

A partir del texto de dicha Convención ha venido trabajando el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, que como otros Comités también dicta Recomendaciones Generales. Su Recomendación General número 23 (adoptada en su 16° periodo de sesiones, en el año de 1997) se refiere a una cuestión de la mayor importancia para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer; se trata del

tema de la vida pública y la vida privada<sup>8</sup>. Puede ser interesante repasar algunas de las afirmaciones que se contienen en esa Recomendación General.

El Comité reconoce que las esferas pública y privada siempre se han considerado de distintas formas y se han reglamentado en consecuencia. A cada uno de los sexos se le ha asignado de manera predominante tareas dentro de una de esas esferas, de tal forma que a las mujeres les han correspondido funciones domésticas, relacionadas con la procreación y la crianza de los hijos; actividades que son socialmente consideradas como inferiores. Por su parte, al hombre le han correspondido funciones dentro de la esfera pública, que han gozado del respeto y prestigio sociales. La mujer se ha visto excluida de la vida política y del proceso de adopción de decisiones que pueden determinar las modalidades de la vida cotidiana y el futuro de las sociedades (párrafos 8 y 9).

A lo anterior han contribuido, en opinión del Comité, ciertos valores culturales, creencias religiosas, así como la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos (párrafo 10).

Aunque formalmente muchos países reconocen el derecho de las mujeres a participar en la vida pública, el Comité reconoce que siguen existiendo importantes obstáculos para que dicha participación sea efectiva, debido a barreras económicas, sociales y culturales (párrafo 14). Así por ejemplo, se ha comprobado que las mujeres reciben menos información que los hombres sobre los candidatos, los programas de los partidos y los procedimientos para votar. Además, la doble carga de trabajo de la mujer (la laboral fuera del hogar y la doméstica) y los apuros económicos limitan el tiempo o la oportunidad que pueden tener las mujeres de seguir las campañas electorales y ejercer con plena libertad su derecho de voto (párrafo 20).

El Comité señala varios ejemplos de medidas que han tomado los Estados para asegurar el derecho de las mujeres a participar en la formulación de las políticas gubernamentales, que es un derecho establecido en el artículo 7 de la Convención. El Comité señala que

Varios Estados Parte han adoptado medidas encaminadas a garantizar la presencia de la mujer en los cargos elevados del gobierno y la administración y en los órganos de asesoramiento gubernamental, tales como: una norma según la cual, en el caso de candidatos igualmente calificados, se dará preferencia a una mujer; una norma en virtud de la cual ninguno de los dos sexos constituirá menos del 40% de los miembros de un órgano público; un cupo para mujeres en el gabinete y en puestos públicos, y consultas con organizaciones femeninas para garantizar que se nombre a mujeres idóneas a puestos en organismos públicos y como titulares de cargos públicos y la creación y mantenimiento de registros de mujeres idóneas, con objeto de facilitar su nombramiento a órganos y cargos públicos. Cuando las organizaciones privadas presenten candidaturas para órganos asesores, los Estados Partes deberán alentarlas a que nombren a mujeres calificadas e idóneas (párrafo 29).

Aquí es precisamente donde se inserta el debate sobre las cuotas electorales de género, las cuales forman parte (como ya se dijo) del concepto más amplio denominado “acciones positivas” o “acciones afirmativas”, las cuales tienen como propósito avanzar de un esquema tradicional que entendía la igualdad entre hombres y mujeres como una igualdad solamente formal, hacia un esquema mucho más moderno que entiende que esa igualdad debe ser de carácter material.

Las normas jurídicas que contienen mandatos de igualdad sustancial se proponen alcanzar o lograr la llamada igualdad real o de hecho. De acuerdo con este tipo de normas los poderes públicos deben

---

<sup>8</sup> Consultable en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, cit., tomo I, pp. 675 y ss.



remover los obstáculos que impidan el logro de la igualdad en los hechos, lo que puede llegar a suponer o incluso a exigir la implementación de medidas de acción positiva o de discriminación inversa<sup>9</sup>; para su aplicación conviene identificar previamente a los grupos que, dentro de cada sociedad, se encuentran en situación de vulnerabilidad, respecto de los cuales se tendrán que tomar medidas de promoción y de especial protección.

La idea de la igualdad sustancial parte de la afirmación de Aristóteles en el sentido de que la justicia consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Es decir, no sería justo tratar como iguales a quienes no lo son y no lo pueden ser porque carecen de las posibilidades para alcanzar una situación igualitaria. Podríamos suponer que los hombres y las mujeres son, en principio, iguales para el efecto de su tratamiento por la ley; pero si acudimos a las estadísticas comprobaremos que esa igualdad jurídica se materializa en severas desigualdades fácticas, lo cual significa por ejemplo que las mujeres están relegadas en muchos ámbitos, no porque la ley les prohíba ingresar en ellos, sino porque las formas de convivencia social y muchos prejuicios se los impiden. Lo mismo sucede con algunas minorías; es verdad que no hay una ley que impida que las personas de color puedan acudir a las universidades en Estados Unidos, pero todas las evidencias demuestran que su ingreso en ellas es notablemente inferior respecto a las personas de raza blanca.

Para quienes sostienen la pertinencia de avanzar hacia esquemas de igualdad sustancial o real a través de las normas jurídicas, el derecho no solamente puede servir como motor del cambio social, sino que de no hacerlo estaría perpetuando el status quo y negando con ello el sentido mismo de la igualdad tal como ha sido entendido por lo menos desde Aristóteles.

9 Sobre las acciones positivas, de entre lo poco que se ha escrito al respecto en México, Pérez Portilla, Karla, "Acciones positivas", *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2003*, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2003, pp. 2-5.

Llegados a este punto la cuestión lejos de simplificarse parece complicarse a cada paso. Muy bien. Supongamos que el derecho debe servir no solamente para decirnos que todos somos iguales, sino también para hacernos más iguales. ¿Cómo lograr ese objetivo sin afectar a otros bienes de rango constitucional? ¿cómo lograr la igualdad partiendo de reconocer que no todos somos iguales? ¿si es verdad que no todos somos iguales, qué desigualdades debemos tomar en cuenta para efecto de perseguir por medio de las normas jurídicas una mayor igualación social? En concreto, ¿podemos tomar en cuenta alguno de los rasgos incluidos en el mandato de no discriminación para efecto de corregir desigualdades?, es decir, ¿podemos utilizar el criterio del sexo de una persona o la raza para construir un supuesto normativo que haga más iguales a quienes son mujeres o tienen la piel de X o Y color? ¿y si aceptamos esos rasgos como válidos para efectos de un tratamiento normativo diferenciado podemos también aceptar el criterio de las preferencias sexuales o el de las creencias religiosas y crear un sistema de protección especial para los homosexuales o para los practicantes del shintoísmo?

Como puede apreciarse no son cuestiones sencillas. Sin embargo, parece que hay al menos dos ideas claras que son difíciles de refutar: la primera que es si defendemos que el ordenamiento trate por igual a todos es probable que quienes tengan más recursos acaben disfrutando de un trato igual y quienes tengan menos acaben, de hecho, sufriendo profundas discriminaciones, aunque no estén basadas en los criterios bajo los que la norma permite distinguir entre las personas. La segunda idea es que, aceptando que el mandato de igualdad puede requerir de medidas especiales para corregir desigualdades de hecho, tenemos que crear esquemas que permitan avanzar hacia una mayor igualdad sin destruir las bases mismas de esa igualdad, es decir, sin generar nuevas discriminaciones<sup>10</sup>.

10 Ferrajoli señala que con la igualdad sustancial se intenta que las personas sean de hecho tan iguales como sea posible, partiendo de la base de que *de hecho* son social y económicamente desiguales; ver *Derecho y razón*, 9ª edición, Madrid, Trotta, 2009, p. 907.

Para intentar lograr lo anterior se han creado diversos esquemas. Uno de ellos es el de las acciones afirmativas o acciones positivas, dentro de las cuales se ubican, como ya fue señalado, las cuotas electorales por razón de género.

Las acciones positivas.

Aunque, como acabamos de señalar, la discusión sobre la igualdad sustancial es muy intensa, lo cierto es que no son pocos los ordenamientos constitucionales contemporáneos que contienen mandatos que obligan a los poderes públicos a tomar medidas positivas y acciones diversas para alcanzar una igualdad de ese tipo. México en este sentido no está descubriendo el hilo negro, como tampoco lo está haciendo el estado de Aguascalientes.

Dentro del género de normas jurídicas que contienen mandatos de igualdad sustancial se pueden identificar al menos dos distintos modelos de preceptos; unos que se podrían llamar de “primera generación” y otros que tal vez puedan ser calificados como de “segunda generación”. Entre los primeros se encuentran, por ejemplo, los artículos 9.2 de la Constitución española o 3.2 de la Constitución italiana<sup>11</sup>. Entre los segundos está el importante y polémico agregado de 1999 al artículo 3 de la Constitución francesa, que ha dado lugar a importantes cambios en la legislación electoral de ese país; el texto en cuestión dispone que “La ley favorece el igual acceso de las mujeres y de los hombres a los mandatos electorales y funciones electivas”.

---

11 Artículo 9.2 de la Constitución española: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Artículo 3 párrafo segundo de la Constitución italiana: “Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”.

Este precepto se complementa con un añadido al artículo 4 de la misma Constitución, de acuerdo con el cual los partidos políticos deben contribuir a la puesta en acción del mandato del artículo 3 dentro de las condiciones que establezca la ley.

Son mandatos de este tipo los que permiten el establecimiento, entre otras medidas, de las llamadas acciones positivas, una de cuyas manifestaciones concretas son las cuotas electorales de género a las que haremos referencia enseguida.

La acción positiva puede definirse como “el trato formalmente desigual que basa la diferencia en el tratamiento en la pertenencia a un grupo que comparte la posesión de un rasgo minusvalorado... se caracteriza principalmente por ser medidas que favorecen a los miembros de un colectivo por su pertenencia al mismo, no por circunstancias individuales”<sup>12</sup>.

Algunos autores distinguen entre las acciones positivas y las medidas de igualación positiva. Estas medidas se pueden definir como “los tratos formalmente desiguales que tienen como finalidad constitucionalmente admisible la igualdad entre los ciudadanos individualmente considerados y, por ello, basan la diferencia en el trato en la situación de inferioridad del beneficiado, situación de inferioridad que viene reflejada por rasgos que objetiva e individualmente la determinan”<sup>13</sup>. Ejemplo de este tipo de medidas son las becas, la progresividad del impuesto sobre la renta, los descuentos en el acceso a servicios públicos, los beneficios en prestaciones públicas, etcétera.

---

12 Giménez Gluck, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999, p. 62.

13 Giménez Gluck, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, cit., p. 58.

El objetivo de las acciones positivas es la igualdad real entre los grupos sociales, mientras que el de las medidas de igualación positiva es el de lograr la igualdad real entre los sujetos de los derechos fundamentales, considerados en forma individual.

Dentro de las acciones positivas se puede distinguir entre acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa<sup>14</sup>. Las primeras buscarían favorecer al valor de la igualdad sustancial a través de medidas de igualación que permitan remover los obstáculos que impiden a los miembros de grupos discriminados llegar a procesos de selección social (escuela, trabajo, acceso a servicios sanitarios, etcétera), en condiciones de igualdad con el resto de las personas. Las segundas son concretamente las cuotas que se reservan a diversos grupos discriminados para alcanzar bienes sociales escasos (lugares en la universidad, puestos públicos, listas electorales, etcétera). Las acciones positivas moderadas están enfocadas a conseguir objetivos (goals), mientras que las medidas de discriminación inversa tienen metas menos flexibles, expresadas frecuentemente como porcentajes de las cuotas para los bienes sociales que ya se han mencionado.

Al tratar el tema de las acciones positivas Ronald Dworkin formula las dos preguntas más importantes que se deben contestar tanto desde la teoría de la justicia (o desde el ámbito de la filosofía política) como desde la teoría del derecho. Las dos preguntas son: A) ¿las acciones positivas son justas?; y B) ¿las acciones positivas logran sus objetivos (es decir, son eficaces)?<sup>15</sup>.

---

14 *Idem*, pp. 75 y ss. Ver también Rey Martínez, *La discriminación por razón de sexo*, Madrid, McGraw Hill, 1995, pp. 83 y ss.

15 A contestar estas dos preguntas se dedican los capítulos 11 y 12 de su libro *Virtud soberana*, Barcelona, Paidós, 2002, pp. 419 y ss.

Para responder a la primera pregunta debemos aportar elementos axiológicos, que nos permitan argumentar que las acciones tienen encaje en una Constitución que protege los derechos fundamentales de todos de la mejor manera posible. La segunda pregunta parte de premisas utilitarias; si las acciones positivas no consiguen su objetivo no serían legítimas ya que pondrían en peligro o al menos en tensión un bien de rango constitucional (la igualdad formal) a cambio de nada. Habrá pues de estar en capacidad de responder a las dos cuestiones planteadas por Dworkin si queremos sostener la legitimidad constitucional de las acciones positivas.

Sobre los problemas éticos o axiológicos que presentan las acciones afirmativas conviene recordar un párrafo muy ilustrativo de uno de los más brillantes constitucionalistas de los Estados Unidos, que recogía a finales de la década de los años 70 del siglo XX una preocupación muy extendida entre los analistas del tema en los siguientes términos<sup>16</sup>:

La ‘discriminación inversa’ en favor de una minoría racial o de otro tipo plantea un difícil problema ético. Si, por una parte, hemos de tener siquiera la oportunidad de curar a nuestra sociedad de la enfermedad del racismo, necesitaremos muchos más miembros de los grupos minoritarios en las profesiones y en los estratos más altos de la sociedad. Y cualquiera que sea el conjunto de razones para ello, no parece probable que esto suceda en el futuro próximo a menos de que tomemos su condición de minorías en cuenta y la ponderemos positivamente cuando asignamos las oportunidades. Pero independientemente del nombre que le demos –preferencia, cuota, búsqueda de la diversidad-

---

16 Ely, John Hart, *Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional*, Bogotá, Siglo del Hombre editores, 1997, pp. 204-205.

el ponderar afirmativamente a los negros, por ejemplo, significa necesariamente que se negará a otros las oportunidades en cuestión por no ser negros de nacimiento. Confieso, por consiguiente, que tengo problemas para comprender el lugar de la indignación moral en cualquiera de los dos lados de este desgarrador dilema moral.

Al estudiar la legitimidad de las acciones positivas en el derecho constitucional de los Estados Unidos Dworkin nos ofrece también una interesante reflexión sobre los alcances que le podemos dar a la cláusula de igual protección (o de igual trato) prevista en la Enmienda Decimocuarta de la Constitución de 1787 o en el artículo 1 de nuestro texto constitucional de 1917. Así por ejemplo, Dworkin afirma que

La cláusula de la igual protección no resulta violada cuando algún grupo ha sido derrotado en una decisión importante de acuerdo a los méritos de su posición o a través de la política, sino cuando la derrota es un efecto de su especial vulnerabilidad al prejuicio, la hostilidad o los estereotipos y su consecuente situación disminuida –su ciudadanía de segunda clase- en la comunidad política. La cláusula mencionada no garantiza a cada ciudadano que vaya a beneficiarse de igual modo con cada decisión política; sólo le garantiza que va a ser tratado como un igual –con igualdad de consideración y respeto- en el proceso político y las deliberaciones que producen dichas consecuencias<sup>17</sup>.

Es decir, según Dworkin debemos atender no solamente a las consecuencias de una ley o de una

política pública sobre el igual trato, sino también a las intenciones de quienes las emitieron. Pero intentando ser objetivos, los tribunales deben atender más bien a los resultados que a las intenciones, que en el funcionamiento de los Estados modernos no son siempre fáciles de ser apreciadas.

En Estados Unidos los tribunales han procedido de la siguiente manera al enjuiciar si una ley o una política pública podrían vulnerar la cláusula de la Enmienda Décimocuarta:

Dichos órganos someten todas las decisiones políticas cuestionadas en el terreno de la protección equitativa a una clasificación inicial. Si una decisión conlleva desventajas para lo que la Corte Suprema ha denominado una “clase sospechosa” –una clase, de acuerdo con una famosa definición, que “lleva una carga de discapacidades, o está sujeta a una historia de tratamiento desigual intencional o es relegada a una posición de debilidad política como para dirigir una protección extraordinaria por parte del proceso político mayoritario”-, la decisión debe ser entonces sometida a un “escrutinio estricto”. Esto implica que debe ser rechazada por violar la cláusula de la igual protección a menos que pueda demostrarse que las desventajas mencionadas resultan esenciales para proteger algún interés gubernamental “concluyente”<sup>18</sup>. Pero si aquellos a quienes la ley perjudica no constituyen una clase “sospechosa” –si sólo son miembros de un negocio o una profesión particular determinada o residentes de un área particular y no son diferentes de sus conciudadanos en algún aspecto históricamente asociado con la hostilidad o el prejuicio-, entonces

---

18 \* Los traductores del libro de Dworkin eligieron el término “interés concluyente” para traducir la expresión en inglés “compelling interest”; quizá no se trate de la mejor traducción.

---

17 *Virtud soberana*, cit., p. 451.



esa ley debe ser sometida sólo a un escrutinio “relajado”: es constitucional a menos que pueda demostrarse que no sirve en absoluto a ningún propósito o fin<sup>19</sup>.

Normalmente, el escrutinio estricto es fatal, porque ninguna medida legislativa o administrativa es capaz de superarlo, mientras que el “escrutinio relajado” no es en verdad un escrutinio, ya que a cualquier medida se le puede encontrar una finalidad que la justifique, por nimia que sea<sup>20</sup>.

¿Pueden los jueces aplicar el razonamiento de los niveles de escrutinio a las acciones positivas? Y, en caso afirmativo, ¿de qué manera deben hacerlo? Dworkin rechaza que los niveles de escrutinio sean una buena técnica para el enjuiciamiento constitucional de las acciones positivas<sup>21</sup>, si bien reconoce que en la práctica han sido aplicadas por la Corte Suprema, aunque introduciendo algunos matices. Así por ejemplo, la Corte ha resuelto algunos casos considerando que las acciones afirmativas podían ser sometidas a un “escrutinio intermedio”, según el cual debía justificarse que una medida de discriminación inversa servía a un “interés importante”, pero no a un “interés concluyente”<sup>22</sup>. ¿Cuál podría ser un ejemplo de “interés importante”?

Dworkin dirige la mayor parte de su exposición a justificar las medidas de acción positiva utilizadas para el ingreso de estudiantes de raza negra en

las universidades<sup>23</sup>. Para nuestro autor, el interés importante que justificaría esas medidas estaría, en primer lugar, en la diversidad estudiantil que debe existir en los campus universitarios, de modo que los estudiantes tengan como compañeros a personas que reflejen de alguna manera el pluralismo de la sociedad norteamericana<sup>24</sup>; pero también existiría ese interés importante en un sentido más institucional: se trataría de corregir la ausencia de personas de raza negra en posiciones importantes en el gobierno, la política, los negocios y las profesiones, corrección que solamente se puede realizar si esas personas ingresan en las universidades. La existencia de ese interés vendría acreditada por una cuestión de hecho: “Uno de los problemas más graves de la sociedad norteamericana –dice Dworkin– es la estratificación racial de facto que ha excluido de forma considerable a los negros y a los miembros de otras minorías de los puestos más altos del poder, la riqueza y el prestigio; la discriminación racial del pasado, así como el círculo vicioso que priva a los niños negros de contar con líderes de éxito de dicha raza como referentes para imitar, ha contribuido sustancialmente a esa estratificación”<sup>25</sup>.

23 Este es un tema que ha interesado a Dworkin desde hace muchos años y al que había dedicado uno de los capítulos de su libro *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1984, capítulo 9, pp. 327 y ss.

24 Dworkin apunta: “las universidades norteamericanas se han propuesto conseguir que las clases sean diversas en varias formas. Esas instituciones han supuesto, de modo plausible, que los estudiantes estarán mejor equipados para la vida comercial y profesional, así como mejor preparados para actuar como buenos ciudadanos en una democracia pluralista, si han trabajado e interactuado con compañeros de diferente contexto geográfico, clase económica, religión, cultura y, sobre todo ahora, raza”, *Virtud soberana*, cit., p. 441.

25 *Virtud soberana*, cit., p. 467.

19 *Virtud soberana*, cit., p. 453.

20 *Idem*.

21 *Virtud soberana*, cit., p. 454.

22 *Virtud soberana*, cit., p. 455.

El debate norteamericano sobre el tema se desarrolló en los términos que, de forma muy resumida, acabamos de plantear<sup>26</sup>. Pero la justificación de las acciones positivas en otros contextos constitucionales pueden darse por vías distintas. Por ejemplo en nuestro sistema jurídico debemos considerar cuestiones más generales. Siguiendo la exposición de Pérez Portilla y Giménez Gluck, las acciones positivas deben reunir los tres siguientes requisitos para poder ser aceptadas dentro de un Estado constitucional como el mexicano<sup>27</sup>:

- A) Deben ser temporales, es decir, se mantienen en vigor mientras subsista la situación de discriminación que las originó. Una vez superada esa situación de inferioridad, infravaloración o, en general, de sujeción, las acciones pierden su sentido y su legitimidad constitucional.

---

26 No se trata sin embargo de una cuestión que en los Estados Unidos esté cerrada. La Suprema Corte de ese país tiene pendientes algunos pronunciamientos cruciales para el futuro de las acciones positivas.

27 Pérez Portilla, "Acciones positivas", cit., p. 4; Giménez Gluck, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, cit., pp. 37 y ss. Ver también la exposición de Kemelmajer, quien señala que para considerar legítima constitucionalmente una medida de discriminación inversa se debe probar: a) la existencia de un obstáculo de hecho que se opone a la realización de la igualdad de oportunidades; b) motivación suficiente y prueba sobre el obstáculo de hecho que se intenta sobrepasar; c) la proporcionalidad de la medida, acreditando que es el medio menos agresivo para lograr el fin perseguido; d) transitoriedad y reversibilidad de la medida; y e) incidencia en las causas de la discriminación original y no solamente en el resultado; Kemelmajer de Carlucci, Aída, "Las acciones positivas" en Carbonell, Miguel (compilador), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, cit., pp. 257-260.

- B) Los rasgos que las originan deben ser transparentes e inmodificables (es decir, no deben depender, o al menos no en todos los casos, de la voluntad de las personas de que se trata).
- C) La finalidad debe ser proporcional; el juicio de proporcionalidad es uno de los más arduos de realizar por los órganos de la jurisdicción constitucional y uno de los que permiten dictar sentencias más decisionistas a los jueces<sup>28</sup>. ¿Cuándo una medida de discriminación inversa es proporcional?, ¿en qué momento deja de serlo y se convierte en una pura y simple discriminación, violando de esa forma el texto constitucional? De acuerdo con la Corte Constitucional de Colombia, que adopta su criterio con base en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de los tribunales constitucionales de España y Alemania, "El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de estos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes"<sup>29</sup>.

---

28 Sobre el principio de proporcionalidad el mejor texto que se ha publicado en español es, hasta donde tengo información, el de Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2003.

29 Sentencia C-022 de 1996.



La utilización de las medidas de discriminación inversa (las cuotas, por ejemplo) debe ser subsidiaria con respecto a otros mecanismos que también tienden a lograr la igualdad real; es decir, deben ser utilizadas como un último recurso y siempre que no sea posible lograr el mismo efecto por medio de otras medidas menos extremas<sup>30</sup>. Al momento de enjuiciar la constitucionalidad de una norma o una medida que incorpore acciones positivas, este aspecto puede verificarse mediante el “juicio de indispensabilidad”.

Por lo que hace a la utilidad de las acciones positivas, es decir, a la segunda de las preguntas planteadas por Dworkin, la evidencia de los resultados de las acciones positivas solamente se puede recabar en aquellos países que llevan un periodo de tiempo más o menos largo aplicándolas. No es el caso de México, en donde, como lo explicaremos con detalle más adelante, apenas se están comenzando a implementar las primeras acciones positivas, en forma de cuotas electorales de género (puestas en funcionamiento por vez primera en las elecciones federales de julio del 2003).

Dworkin demuestra la utilidad de las acciones positivas con base en un estudio realizado por William G. Bowen y Derek Bok –quienes fueron rectores de Princeton y Harvard- en el que se analiza una enorme base de datos en la que se da seguimiento a estudiantes norteamericanos en la segunda mitad del siglo XX. A partir de ese estudio, Dworkin va deshaciendo las principales objeciones que se suelen esgrimir en contra de las cuotas en favor de los estudiantes negros en las universidades.

Uno de esos prejuicios consiste en sostener que el sistema de cuotas permite la admisión de pésimos estudiantes; los resultados demuestran lo contrario, ya que los estudiantes negros admitidos por el sistema de cuotas en 1989 presentan mejores resultados que el total de estudiantes admitidos en 1951, además de que los estudiantes admitidos por el sistema de cuotas que han llegado a graduarse han tenido un éxito profesional bastante apreciable y, en todo caso, semejante al de los graduados de raza blanca<sup>31</sup>.

Otro prejuicio frecuente consiste en pensar que los estudiantes negros admitidos por el sistema de cuotas “desperdician” la oportunidad que se les ofrece y que estarían mejor en instituciones menos exigentes. Las evidencias empíricas que suministra el estudio de Bowen y Bok parecen sugerir lo contrario: la mayoría de estudiantes negros dijeron sentirse muy satisfechos con su experiencia universitaria<sup>32</sup>.

Otros prejuicios sostienen que las cuotas crean hostilidad en los campus universitarios, al instalar en ellos a personas que no tienen los méritos suficientes con independencia de su raza o bien que con las cuotas se insulta a las personas de raza negras al suponer que necesitan una ayuda para poder acceder en igualdad de condiciones con los blancos a las universidades. Uno a uno, el estudio de Bowen y Bok hace caer esos mitos.

---

30 Rey Martínez, *La discriminación por razón de sexo...*, cit., p. 86.

---

31 *Virtud soberana*, cit., p. 426-427.

32 *Virtud soberana*, cit., p. 430.

Los datos permiten concluir a Dworkin que el sistema de cuotas universitarias ha sido un éxito en Estados Unidos y que no habría razón para abandonarlo; es más, se calcula que si los programas universitarios de cuotas para personas de raza negra se abandonaran, el número de estudiantes negros en las aulas de las universidades más prestigiosas y exigentes bajaría entre un 50 y un 75%<sup>33</sup>. Para Dworkin, “De acuerdo con la que constituye la mejor evidencia disponible, por tanto, la discriminación positiva no resulta contraproducente. Al contrario, parece tener un éxito extraordinario. Tampoco es injusta, ya que no viola ningún derecho individual ni compromete ningún principio moral”<sup>34</sup>.

Cabe precisar que en el texto de la Constitución mexicana no existe una cláusula de igualdad material, como las que se han referido<sup>35</sup>. Por eso, conviene – tal como se ha hecho en las páginas anteriores – tener presentes los argumentos necesarios para justificar la existencia de acciones positivas en general y cuotas electorales en particular, en aquellos ordenamientos jurídicos cuya Constitución no contiene ese tipo de cláusulas. Por otro lado, criterios muy parecidos se aplican a aquellos países que sí cuentan con esas disposiciones ya que las acciones positivas

normalmente son cuestionadas ante los respectivos tribunales constitucionales para el efecto de que se determine si son o no razonables y si tienen, en consecuencia, cobertura constitucional o bien si violan el principio de no discriminación.

Hay que mencionar que, aunque no es una regla seguida de forma unánime por todas las jurisdicciones constitucionales, en el caso de los Estados Unidos su Suprema Corte ha admitido en muchas de sus sentencias la constitucionalidad de las medidas de acción positiva, a pesar de que en su texto constitucional no aparece ninguna cláusula de igualdad material<sup>36</sup>.

En el ámbito de la Unión Europea el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha emitido importantes decisiones sobre las acciones positivas, que han generado intensos debates sobre el sentido de esas acciones y sobre sus posibilidades de generar consecuencias deseables en el plano del principio de igualdad<sup>37</sup>. Sin embargo, a pesar de que la jurisprudencia europea pudiera haberse mostrado vacilante en algunos casos, a partir de la entrada en vigor de la Carta Europea de Derechos Fundamentales la pertinencia de las cuotas electorales parece admitida; en efecto, el artículo

33 *Virtud soberana*, cit., p. 436.

34 *Virtud soberana*, cit., p. 446.

35 Aunque hay que añadir que algunos pronunciamientos jurisprudenciales hacen uso del concepto de igualdad sustancial o real; por ejemplo, en una tesis en la que se analiza el principio de equidad tributaria, la Corte sostiene lo siguiente: “...El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, *sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real*, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica”, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo I, tesis 198, pp. 240-241 (cursivas añadidas).

36 Giménez Gluck, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, cit., p. 47.

37 Las etapas centrales de la jurisprudencia europea sobre las acciones positivas han estado marcadas por las decisiones Kalanke y Marshall; sobre el tema, Martín Vida, María Ángeles, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 71 y ss. y Elósegui Itxaso, María, *Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres*, Madrid, CEPC, 2003, pp. 119 y ss.

23 de la Carta dispone que

“La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado”.

A partir de ese precepto se puede sostener que el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas de acción positiva, destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales, incluyendo aquellas que tienen que ver con la representación política.

Como se puede ver, los debates en torno a las acciones positivas han estado presentes en muchos contextos del constitucionalismo contemporáneo. Prácticamente en ningún país se han podido introducir sin que hayan sido llevadas ante la correspondiente jurisdicción constitucional. Los tribunales han realizado una gran tarea interpretativa y también, hay que decirlo, creadora en esta materia. En la mayor parte de los casos han asumido actitudes progresistas y han construido argumentaciones jurídicas que, apoyándose de forma más o menos explícita en el marco constitucional, han permitido sostener la legitimidad de las acciones positivas, aunque no sin serios reparos por algunos de sus miembros o por sectores importantes de la academia. Las cuotas electorales de género.

Las cuotas electorales por razón de género son una especie dentro del concepto más amplio de las acciones afirmativas o acciones positivas. Tales cuotas son la reserva que hace normalmente la

ley electoral y excepcionalmente la Constitución para que ningún género pueda tener más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos. Para algunos autores, las cuotas electorales de género forman parte de las medidas de “discriminación inversa”, que a su vez serían una variedad específica de las acciones positivas ya mencionadas<sup>38</sup>.

Así por ejemplo, se puede establecer una representación asegurada mínima para cada género de un 30% de escaños, al prohibir que un sólo género tenga más del 70% de los lugares disponibles; a este tipo de cuota de género se le puede llamar de “representación umbral”, en tanto que no registra con exactitud el porcentaje de hombres y mujeres que existen –normalmente- en las sociedades contemporáneas, sino que, de manera más simple, se limita a asegurar para cada género un umbral mínimo de representación. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer afirma que “Las investigaciones realizadas demuestran que si su participación (se refiere a las mujeres, MC) alcanza entre el 30 y el 35% (que por lo general se califica de ‘masa crítica’), entonces puede tener verdaderas repercusiones en el estilo político y en el contenido de las decisiones y la renovación de la vida política”<sup>39</sup>.

38 Rey Martínez, *La discriminación por razón de sexo...*, cit., pp. 84-85.

39 Recomendación General número 23, adoptada en su 16° periodo de sesiones, en el año 1997, párrafo 16; consultable en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, cit., tomo I, pp. 675 y ss.

Distinto es el caso de las cuotas que establecen un 50% de escaños para cada género; en este caso se trata de un caso de las llamadas “cuotas duras”, que más que pretender una “representación umbral”, buscan la identidad de los géneros en la repartición de escaños, al establecer una medida lo más parecida posible al porcentaje efectivo de población de hombres y mujeres.

Las cuotas electorales de género surgen a partir de la constatación del bajo índice de mujeres que acceden a cargos públicos representativos. El promedio mundial de parlamentarias en el mundo ronda el 12%; en Europa se ubica sobre el 15%, pero en los países árabes apenas es significativo. En México dicho porcentaje alcanzó el 16% en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión (1997-2000), pero se fue elevando en las siguientes legislaturas, precisamente por efecto de la puesta en marcha de las cuotas electorales de género, como lo veremos más adelante. Por ejemplo, en la Legislatura LIX (2003-2006) el porcentaje de mujeres diputadas ya era del 22.6% y para la Legislatura LX (2006-2009), se alcanza una cifra de mujeres en esa misma Cámara del 23.2%. En el Senado la cifra de representación femenina se ha mantenido más discreta, siendo del 15.6% en el periodo 2000-2003, de 18.8% entre 2003 y 2006, porcentaje que se reproduce entre 2006 y 2009<sup>40</sup>.

Ahora bien, la situación general de México en el tema de la participación política de las mujeres es más deficitaria que lo que representan las cifras anteriores. En ámbitos como el poder ejecutivo, los

gobiernos municipales o los cargos judiciales las mujeres apenas en los años más recientes se han ido abriendo paso, y eso se ha producido de forma muy paulatina. Por ejemplo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con datos de 2009, no hay más que dos mujeres en un cuerpo colegiado de 11 personas; en el Consejo de la Judicatura Federal, a partir de noviembre de 2009, no habrá ninguna mujer entre sus cinco integrantes; en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación solamente hay una mujer entre sus siete miembros.

La primera vez que una mujer fue candidata a la Presidencia de la República se da en el año de 1982, cuando se postula a Rosario Ibarra. Luego, en 1994 fueron postuladas Cecilia Soto y Marcela Lombardo. En el año 2006 Patricia Mercado. Y ya. Nada más.

La primera diputada local fue electa en Yucatán en 1923; la primera presidenta municipal lo fue de Chilpancingo en 1938. La primera senadora fue María Lavalle Urbina, electa en 1964.

Hemos tenido pocas gobernadoras. La primera fue Griselda Álvarez en Colima (1979), luego vinieron Beatriz Paredes en Tlaxcala (1987), Dulce María Sauri en Yucatán (1991), Rosario Robles fue Jefa de Gobierno del DF en 1999, Amalia García en Zacatecas (2004) e Ivonne Ortega en Yucatán (2008).

A nivel del poder ejecutivo federal, las mujeres que han sido secretarías de Estado son muy pocas. La primera fue Rosa Luz Alegría en 1976 (encargada de Turismo); actualmente (noviembre de 2009), el gabinete federal solamente tiene dos secretarías de estado que sean mujeres: Patricia Espinosa en SRE y Georgina Kessel en la SENER.

---

40 Los datos concretos y las fuentes de las que provienen se encuentran en Castro Apreza, Inés, “La participación política de las mujeres en México. Mujeres en cargos de elección popular y toma de decisiones” en la obra colectiva *Participación política de la mujer en México*, México, CNDH, 2009, pp. 107 y siguientes.

A nivel municipal la representación de las mujeres no alcanza ni el 5%.

Como se puede ver, la participación política de las mujeres ha estado muy limitada en México, por varias razones y causas que no es momento de examinar, pero que a la postre han producido una evidente situación de discriminación contra la mujer.

Es en este contexto histórico y político concreto en el que surge la discusión sobre las cuotas de género, las cuales sin duda alguna forman parte de la agenda pública de muchos países, incluyendo desde luego a México<sup>41</sup>.

Las razones a favor y en contra de las cuotas electorales de género.

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

Los argumentos que con mayor frecuencia se suelen esgrimir contra las cuotas electorales de género son los siguientes<sup>42</sup>:

41 Cfr. Ruiz Miguel, Alfonso, "La representación democrática de las mujeres" en Carbonell, Miguel (compilador), *El principio de igualdad. Lecturas de introducción*, México, CNDH, 2003, pp. 283 y ss.

42 Sigo la exposición de Aguiar, Fernando, "A favor de las cuotas femeninas", *Claves de razón práctica*, Madrid, número 116, octubre de 2001.

A) Las cuotas violan el principio de igualdad. Los críticos de las cuotas consideran que vulneran el principio de igualdad al no respetar las mismas oportunidades de acceso a puestos representativos para los hombres y las mujeres; para este punto de vista, todos los seres humanos deberían ser tratados de la misma forma y la distribución de recursos que implicaran una visión de la justicia social se debería realizar sin atender a cuestiones de género. La respuesta para esta objeción es que el principio de igualdad no puede considerarse como simetría absoluta y que la idea de una igualdad puramente formal, que no atendiera a las discriminaciones que de hecho existen en nuestras sociedades, acabaría conculcando el objetivo de alcanzar una sociedad justa. Lo cierto, además, es que con las cuotas se intenta reparar una probabilidad objetiva que pesa en contra de las mujeres, de acuerdo con la cual –según lo demuestran las estadísticas- la posibilidad real que tienen de acceder a cargos representativos es notablemente menor que la que tienen los hombres; como afirma Fernando Rey Martínez "La discriminación sufrida por las mujeres es la más antigua y persistente en el tiempo, la más extendida en el espacio, la que más formas ha revestido (desde la simple y brutal violencia, hasta los más sutiles comportamientos falsamente protectores) y la más primaria, porque siempre se añade a todas las demás"<sup>43</sup>. En este contexto, se puede concluir que las cuotas, más que vulnerar el principio de igualdad, en realidad lo afianzan, en la medida en que lo hacen real, ya que impiden una consolidada y permanente discriminación por razón de sexo en contra de las mujeres.

43 *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, cit., p. 1.



- B) Las cuotas no son neutrales y usan un criterio prohibido para diferenciar entre las personas, como lo es el sexo. Esta crítica parte del supuesto de que el derecho y las actividades estatales deben ser neutrales con respecto a algunas características de las personas, como lo pueden ser el sexo, la raza, el origen étnico o nacional, entre otros. La realidad, sin embargo, es que esa neutralidad no existe en la práctica y que los grupos vulnerables o discriminados lo son en buena medida porque no existen incentivos sociales o institucionales que les ofrezcan competir en igualdad de oportunidades con otras personas. Además, las sociedades actuales no son neutrales con relación al género, entendiendo por tal el rol que socialmente se asigna a los hombres y a las mujeres; de esta forma, las mujeres desempeñan roles asociados a la vida privada (cuidado de niños y ancianos, mantenimiento del hogar, etcétera) y los hombres asumen roles en la vida pública (el tema de los roles sociales para efectos de la discriminación por razón de sexo ha sido abordado en el caso *Stanton v. Stanton* fallado por la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1975 y ha vuelto aparecer en los casos *Craig v. Boren* de 1976, *Califano v. Wescott* de 1979 y *Orr v. Orr* del mismo año, entre otros). Esta separación de ámbitos de actuación ha supuesto para las mujeres una relegación importante en el campo político, que es justamente lo que tratan de evitar las cuotas electorales. Se podría decir que tal vez las cuotas no son neutrales con respecto al sexo, pero sí respecto al género.
- C) Las cuotas son paternalistas. Los críticos de las cuotas afirman que se trata de medidas que consideran a las mujeres como seres indefensos o como menores de edad, que necesitan de la

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

- D) Las cuotas no respetan los criterios de mérito. Se afirma por sus críticos que las cuotas no toman en cuenta el mérito de las personas, sino simplemente su sexo a la hora de distribuir las posibilidades de acceder a cargos públicos electivos. La respuesta a esta objeción es que el mérito, siendo sin duda importante, no puede ser el único criterio para la distribución de beneficios sociales. Puede suceder incluso que el mérito sea un criterio injusto si la situación de partida de dos personas o de dos grupos no es equitativa. A la crítica del mérito se suele acompañar el argumento de que las mujeres ya han logrado avanzar mucho en los distintos ámbitos públicos y que es solamente una cuestión de tiempo para que tengan mayor presencia en los parlamentos y cámaras legislativas; en realidad, los datos demuestran que incluso en sociedades en donde la emancipación de las mujeres se realizó hace muchos años, los cambios siguen sin producirse y la diferencia entre hombres y mujeres sigue siendo muy importante (Francia es el mejor ejemplo).

E)



Por otro lado, es importante señalar que en materia política los méritos son más difícilmente medibles que en otros campos, pues no hay criterios objetivos que nos puedan indicar si una persona será o no un buen representante popular. Además, si el mérito ha sido hasta ahora el criterio con el que se han integrado los órganos públicos, habría que empezar a cuestionarlo a la vista de los pobres resultados que ha generado y del desencanto que la gente tiene sobre sus representantes populares. La evaluación de los méritos que actualmente hacen nuestras sociedades puede y debe ser cuestionada, pues en muchos aspectos es obvio que no está dando buenos resultados. En relación al criterio de mérito, Elena Beltrán afirma que “Es difícil la defensa, desde un punto de vista moral, de la idea de que alguien merece una posición particular porque está cualificado desde un punto de vista objetivo, si pensamos en el mérito como una construcción social que refleja una serie de factores sobre los cuales el individuo no tiene control, como el talento, el entorno familiar, la educación recibida, los recursos económicos o la socialización en los roles de género”<sup>44</sup>.

La justificación de las cuotas electorales de género procede, según Alfonso Ruiz Miguel, de dos tipos de razones: “en cuanto al fin, las cuotas pretenden una sociedad más igualitaria en la que la pertenencia a la categoría de los hombres o de las mujeres sea irrelevante para el reparto de los papeles públicos y privados, un proceso que se está mostrando muy lento y en buena parte reacio a producirse por mera maduración; en cuanto al medio, facilitar el acceso a puestos socialmente importantes puede

44 Beltrán, Elena *et al.*, *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza Editorial, 2001, p. 236.

ser un instrumento eficaz para lograr ese fin, si no de manera directa y completa, sí al menos como forma de simbolización de la posibilidad de romper el techo de cristal que obstruye a las mujeres formar parte de la inmensa mayoría de los centros de decisión... ofreciendo nuevos modelos de rol más igualitarios para las generaciones más jóvenes”<sup>45</sup>.

Sobre la justificación de las cuotas, Ferrajoli defiende el hecho de que “puede perfectamente disponerse que a cada uno de los dos géneros, masculino y femenino, se reserve una cuota de los candidatos, o, mejor aun, de los elegidos, o también de los puestos de trabajo, de las funciones directivas y similares”<sup>46</sup>.

El mismo Ferrajoli apunta, como conclusión del tema sobre la necesidad de introducir medidas de discriminación positiva para proteger la igualdad efectiva de las mujeres (“garantías sexuadas”, las llama), lo siguiente:

Es obvio que ningún mecanismo jurídico podrá por sí solo garantizar la igualdad de hecho entre los dos sexos, por mucho que pueda ser repensado y reformulado en función de la valorización de la diferencia. La igualdad, no solo entre los sexos, es siempre una utopía jurídica, que continuará siendo violada mientras subsistan las razones sociales, económicas y culturales que siempre sustentan el dominio masculino. Pero esto no quita nada de su

45 Ruiz Miguel, Alfonso, “Paridad electoral y cuotas femeninas”, *Claves de razón práctica*, número 94, Madrid, julio-agosto de 1999, p. 48.

46 *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 89.

valor normativo. De otro modo, sería como decir que el habeas corpus no tiene ningún valor porque a menudo, de hecho, la policía practica detenciones arbitrarias. El verdadero problema, que exige invención e imaginación jurídica, es la elaboración de una garantía de la diferencia que sirva de hecho para garantizar la igualdad<sup>47</sup>.

En América Latina, las cuotas han sido consideradas como constitucionales al menos por la Suprema Corte de Justicia de México (como lo veremos enseguida) y por la Corte Constitucional de Colombia. Esta última sostuvo tres argumentos en favor de las cuotas que vale la pena consignar, toda vez que refuerzan algunos de los que ya se han mencionado:

A) A pesar de existir un claro equilibrio entre la población femenina y la masculina calificada para acceder a los más altos niveles decisorios, tal equilibrio no se refleja en la efectiva representación de uno y otro en dichos niveles;

B) Que la precaria representación de la mujer obedece a un criterio irracional de discriminación, más que a supuestos factores de inferioridad natural o de formación cultural y académica, lo demuestra de modo contundente el hecho de que en la carrera administrativa, cuyos cargos se proveen por el sistema de méritos, la representación de la mujer llega incluso a sobrepasar a la del hombre;

C) Es necesario remover los obstáculos presentes que impiden la participación de la mujer con medidas que produzcan un doble efecto: uno inmediato, consistente en paliar la sub-representación; y otro a más largo plazo, que incida en la transformación de la mentalidad, incompatible con los propósitos trazados por una Constitución igualitaria y democrática.

Hay que recordar que las cuotas fueron establecidas en Colombia por mandato de la Ley 581 de 2000.

Las cuotas y el derecho internacional de los derechos humanos.

En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General número 18 (sobre no discriminación, adoptada en su 37° periodo de sesiones, 1989)<sup>48</sup> señala que “el principio de igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población.

47 *Idem*, p. 92.

48 Consultable en Carbonell, Moguel y Pérez Portilla, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos básicos*, cit., tomo I, pp. 422 y ss.

Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto” (párrafo 10).

En sentido parecido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, en su Recomendación General número 5 (sobre medidas especiales temporales, adoptada en su 7º periodo de sesiones, 1988)<sup>49</sup>, recomienda que los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (entre los que se encuentra México) “hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo”.

Esta recomendación encuentra sustento en el artículo 4.1 de la propia Convención, que dispone lo siguiente: “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>49</sup> Consultable en Carbonell, Moguel y Pérez Portilla, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos básicos*, cit., tomo I, pp. 641-642.

Ya no en referencia a las cuotas electorales, sino más en general sobre todo tipo de medidas de acción positiva, se puede también recordar que la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad señala que:

No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación (artículo 1.2.B).

3. Situación de las cuotas en México y en Aguascalientes.

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

Luego de esa sentencia, fueron publicadas las reformas al COFIPE (Diario Oficial de la Federación del 24 de junio de 2002) para introducir

las cuotas electorales de género en el ámbito federal. Concretamente, se reformaron los artículos 4.1, 38.1, 175.3 y 269.3 y se adicionaron los artículos 175-A, 175-B y 175-C; también se derogó por la misma reforma el artículo Vigésimo Segundo transitorio tal como estaba a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

De acuerdo con la regulación de esa fecha, “es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular” (artículo 4.1); los partidos políticos tienen la obligación de “garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas” (artículo 38.1 inciso S), por lo que “promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento (el COFIPE), la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional” (artículo 175.3). Para lograr ese propósito, “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género” (artículo 175-A).

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

representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido”. Este esquema de listas cremallera es importante, ya que como señala Alfonso Ruiz Miguel, “el simple establecimiento de una reserva porcentual o cuota que garantice una cierta presencia de candidatas femeninas podría ser una propuesta funcionalmente ineficiente si no se garantizara además una cierta reserva en la ordenación o colocación de tales candidaturas... de modo que los lugares con posibilidades reales de elección no queden predispuestos fundamentalmente para varones”<sup>50</sup>.

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

La reforma al COFIPE, como se mencionaba, deroga el artículo 22 transitorio, cuyo texto proviene 50 “Paridad electoral y cuotas femeninas”, cit., pp. 48-49.

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

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

La necesaria temporalidad de las acciones afirmativas es algo que aparece en varias sentencias de los tribunales constitucionales que se han pronunciado sobre el tema (así por ejemplo, en la sentencia 128/1987 del Tribunal Constitucional español, en la que se habla de que las acciones afirmativas deben someterse a “revisión periódica” para comprobar la pervivencia de la discriminación que las originó; también aparece el elemento temporal en la sentencia *Johnson v. Santa Clara County* de la Corte Suprema de los Estados Unidos, dictada en marzo de 1987 a propósito de acciones

afirmativas para mujeres en el ámbito de las contrataciones en el sector público)<sup>51</sup>.

Sin embargo, la regulación del entonces vigente COFIPE no se dirige claramente a los fines señalados, puesto que establece una temporalidad mínima, que no tiene sentido tal como está redactada, ya que no puede servir para limitar las futuras decisiones que sobre el mismo tema tome el propio poder legislativo; para decirlo en otras palabras, ¿qué sucedería con esa norma si dentro de un par de años decide el Congreso de la Unión derogarla? Hubiera sido quizá mejor redactar de otra forma la cláusula de temporalidad; por ejemplo previendo la obligación de generar informes sobre la persistencia de bajos porcentajes de candidatas en las listas electorales, que podría rendir el IFE ante el Congreso de la Unión o de alguna otra manera.

En cualquier caso y dejando de lado la redacción del COFIPE, interesa subrayar que las cuotas, como en general las acciones afirmativas, deben ser medidas temporales, que se justifican mientras dura la situación discriminatoria que quieren combatir, pero que pierden su sentido si esa situación ha dejado de existir.

La primera aplicación de la nueva normatividad electoral en materia de cuotas electorales se hizo en las elecciones federales de julio de 2003. De acuerdo con la información estadística disponible, el efecto de la reforma legislativa fue muy positivo, pues el porcentaje de candidatas propuestas por los partidos subió de forma sensible, aunque no espectacular<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Tómese en cuenta, en este contexto, el contenido del artículo 4.1. de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer.

<sup>52</sup> Los datos y porcentajes concretos pueden verse en Fernández Poncela, Anna M., “Candidatas, cuotas y mujeres”, *Este País. Tendencias y opiniones*, número 148, México, julio de 2003, pp.



En las candidaturas de mayoría relativa los partidos han aumentado el número de mujeres candidatas, pero sobre todo en los puestos de suplentes, lo cual no es muy correcto, aunque sea jurídicamente indiscutible, al tenor de las disposiciones vigentes. En los puestos de representación proporcional, tal como lo indica la normatividad a la que ya hemos hecho referencia, la presencia de mujeres aumentó significativamente en los puestos de titularidad. Los datos demuestran, pues, que las cuotas sí pueden tener un impacto a corto plazo en el número de mujeres legisladoras.

Con posterioridad a esa fecha, hubo una importante reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. De ella derivó un nuevo COFIPE, publicado en el Diario oficial de la federación el 14 de enero de 2008, que también regula el tema de las cuotas electorales por razón de género, de manera relativamente diferente a la legislación precedente que acabamos de citar.

Se mantiene la mención en el artículo 4 acerca de la posibilidad de todos los ciudadanos de participar en la competencia para cargos de elección popular, respetando “la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres”.

En el artículo 218.3. se señala que los partidos observarán “la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional”.

El artículo 219 señala que todas las candidaturas al Congreso de la Unión (diputados y senadores)

deben ser de al menos un 40% con miembros de un determinado género, procurando llegar a la paridad. Se exceptúan de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrática, conforme a los estatutos de cada partido.

Las listas de candidaturas plurinominales, en ambas Cámaras, se deben integrar por segmentos de cinco candidaturas, dos de las cuales serán de género distinto, de manera alternada, de forma tal que se preserve la regulación anterior por lo que hace a las listas “cremallera” (aunque se pasa de segmentos de 3 a segmentos de 5 en cada listas, lo cual creo que no afecta en modo alguno el fondo de la regulación, dado el mandato de que se alternen los géneros dentro de cada segmento).

El artículo 221 prevé las sanciones para el caso de que se incumplan las disposiciones de los artículos 219 y 220, las cuales son en primera instancia una amonestación y luego, si no se corrige el incumplimiento, la negativa del registro. La situación del tema que nos ocupa en el estado de Aguascalientes es menos alentadora que la que existe a nivel federal, toda vez que su legislación es un poco menos completa.

Las cuotas electorales de género se regulan en el artículo 186 del Código Electoral local vigente, cuyo texto (en la parte referida el tema que nos interesa) es el siguiente:

Los partidos políticos, en las listas de representación proporcional, en las elecciones de diputados y ayuntamientos, deberán registrar, cuando menos el cuarenta por ciento de candidatos de diferente género, en propietarios y suplentes. La presente regla no aplica para las candidaturas de elecciones por el principio de mayoría.



El Consejero Presidente una vez remitida y notificada la última solicitud de registro de candidatos por los Consejos Distritales, en el término de 24 horas realizará la revisión y calificación final respecto del porcentaje determinado en el párrafo anterior, ante lo cual para el caso de no respetarse podrá requerir a los partidos y coaliciones para que, a su vez en el término de 48 horas subsanen las deficiencias, de no hacerlo se tendrán por no presentadas las solicitudes de registro de candidatos correspondientes a la elección de que se trate.

El cumplimiento de los requerimientos que sean realizados a los Partidos y Coaliciones podrá darse siempre que se realice dentro de las 48 horas posteriores a la notificación, siendo procedente ello, aún concluido el término establecido en el artículo 187 del presente Código.

¿Cuáles son los problemas que presenta esta regulación? Cabe observar al menos las siguientes cuestiones:

- a) Las cuotas se limitan a los representantes electos mediante el sistema de listas plurinominales, dejando a un lado a los diputados electos mediante el sistema de mayoría relativa a partir de distritos electorales uninominales. Si en un futuro se disminuyera la presencia de diputados plurinominales, como lo han propuesto diversas iniciativas ya presentadas ante el Congreso de la Unión, en esa misma medida disminuiría la posibilidad de aplicar la norma transcrita.
- b) Respecto de las listas plurinominales no está previsto un sistema de “listas cremallera”, de modo que quizá el 40% ordenado por el legislador pueda ser cubierto mediante la

inclusión de mujeres en los últimos lugares de la lista.

- c) No está prevista una revisión temporal para poder determinar la manera en que ha venido teniendo efectos el mandato de las cuotas. Como ya fue expuesto, la temporalidad es un rasgo que permite legitimar a las acciones positivas en general y a las cuotas en particular.

#### 4. Propuestas concretas.

Tomando en cuenta todo lo que llevamos dicho, a continuación se proponen algunos cambios concretos a la legislación local del estado de Aguascalientes, a fin de fortalecer la participación política de las mujeres, tanto por medio de cuotas electorales de género, como a través de la introducción de la perspectiva de género en la ley de participación ciudadana del estado. Para tal efecto, considero que se debería modificar el Código Electoral del estado a fin de detallar el sistema de cuotas electorales de género y hacerlo más efectivo, de acuerdo con las siguientes pautas:

- a) El artículo 186 del Código debería ser modificado para quedarse solamente con el actual primer párrafo.
- b) Se debería adicionar un artículo 186-A que estableciera la obligación general de registrar el 50% de candidaturas de cada género, tanto en los distritos uninominales como en las listas plurinominales.
- c) Se debería adicionar un artículo 186-B a efecto de indicar que, en el caso del sistema de listas plurinominales, se deberán prever alternativamente un hombre y una mujer en el desarrollo de las mismas, de modo que se respete el principio del 50% de candidaturas para cada género.

- d) Se debería introducir un artículo 186-C para señalar que la regla del 50% de candidaturas para cada género debe operar tanto para candidatos titulares como para los suplentes.
- e) Se debería adicionar un artículo 186-D, que contuviera el actual párrafo tercero del artículo 186 vigente, a efecto de determinar las sanciones para los partidos que no cumplan con el requisito de la paridad en las candidaturas. En este mismo artículo 186-D se podría incluir el párrafo cuarto del actual artículo 186 vigente, para efecto de determinar el plazo con que cuenta la autoridad administrativa electoral para realizar la inscripción de las candidaturas.

Cabe hacer notar que, desde el punto de vista de este consultor, no se debería excepcionar de la lógica de las cuotas a las candidaturas que se determinen mediante procedimientos internos democráticos en los partidos, según lo que para tal efecto entienda cada uno de los respectivos estatutos partidistas (como lo hace actualmente el COFIPE, según lo que fue expuesto en las páginas precedentes). Esto en virtud de que una previsión de ese tipo se presta a simulaciones en forma de ejercicios pseudo-democráticos o bien a la presión interna para que sean procesos democráticos y abiertos, pero en los cuales solamente se presenta un candidato o una planilla de candidatos.

La reforma a la legislación electoral se debe complementar con una modificación a la “Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes”, para el efecto concreto de:

- a) Incluir como principio de la participación ciudadana, en el artículo 2 de la Ley, una

fracción X que se refiera a la perspectiva de género y la participación efectiva de la mujer. Esto puede servir para tener una adecuada perspectiva al momento de hacer preguntas o bien de procesar resultados en los procesos de consulta popular, a través de los mecanismos específicos previstos por la Ley.

- b) Adicionar la fracción I del artículo 7 de la propia Ley, a efecto de señalar en esa fracción que los ciudadanos del Estado tienen los siguientes derechos: “I. Integrar los órganos de representación ciudadana, respetando la paridad entre hombres y mujeres, en términos de las disposiciones aplicables en materia electoral”.

Adicionalmente a lo mencionado, se debe también modificar el Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos Sancionadores, emitido por el Instituto Electoral Estatal, a efecto de que queden debidamente previstas las facultades del propio Instituto respecto de las negativas de inscripción de candidaturas (que son una sanción, sin duda alguna) y precisado el procedimiento respectivo.

Para tal propósito, se propone añadir un Capítulo IV al reglamento que debe llevar por título “Del procedimiento especial en el caso de violación a las cuotas electorales por razón de género” y adicionar las siguientes disposiciones:

- a) En términos del artículo 186-D del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, se faculta al Consejero Presidente para revisar y calificar el cumplimiento que los partidos políticos realicen de las disposiciones relativas a las cuotas electorales de género.

- b) En caso de que un partido político no cumpla con el mandato legal en materia de cuotas electorales de género, el Consejero Presidente, en el plazo de 24 horas contadas a partir de la recepción de la solicitud de inscripción de candidaturas, requerirá al partido político de que se trata a efecto de que haga las correcciones que estime necesarias para cumplir con lo que señala la ley electoral.
- c) El partido político requerido contará con un plazo máximo de hasta 48 horas, contadas a partir de que se realice la notificación por parte de la autoridad administrativa federal, para subsanar las inconsistencias en su solicitud de registro.
- d) En caso de que la corrección no se realice, o se realice en forma distinta a los ordenado por la ley, la autoridad electoral tendrá por no presentada la solicitud de registro de candidatos.





**PROPUESTA DE ARMONIZACIÓN  
NORMATIVA EN MATERIA  
ELECTORAL PARA EL ESTADO DE  
AGUASCALIENTES**

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO  
P R E S E N T E.**

**ING. LUIS ARMANDO REYNOSO FEMAT,** Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 30 fracción II, 46 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes; 129, 134 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, por su digno conducto, someto a la consideración de ésta Soberanía, la siguiente iniciativa que reforma diversos artículos del **CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES**, y;

**CONSIDERANDO**

La idea de presentar una propuesta de reforma legislativa en materia de cuotas electorales de género no proviene de un afán teórico, o de una postura adoptada por ningún órgano de la administración pública local del Estado de Aguascalientes, sino que se inserta en un proceso de largo alcance, consistente—para decirlo de forma resumida- en poner a las leyes mexicanas en línea con las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres. Se trata de lo que se ha llamado la “armonización” del sistema jurídico mexicano en sus distintos niveles de gobierno.

Cabe recordar que la Organización de las Naciones Unidas expresó hace poco su “preocupación” por el hecho de que “no haya una armonización sistemática de la legislación y de otras normas federales, estatales y municipales” con la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, conocida coloquialmente como CEDAW por sus siglas en inglés<sup>53</sup>. En el mismo documento, la ONU lamentaba “las escasas explicaciones proporcionadas sobre los mecanismos existentes para que los estados cumplan las leyes federales y los tratados internacionales de derechos humanos en que México es parte”. La ONU instó a México para que “conceda una alta prioridad a la armonización de las leyes y las normas federales, estatales y municipales” con la CEDAW, y en particular alienta a México a la “revisión de las disposiciones discriminatorias vigentes”. Se señala la preocupación de las Naciones Unidas por “las demoras en la aprobación de los proyectos de ley pendientes y las enmiendas de las leyes vigentes que son críticas para lograr el disfrute de los derechos humanos de las mujeres y la eliminación de la discriminación”, por lo que se pide al Estado mexicano en su conjunto (es decir, tanto a nivel federal como local) que “acelere la aprobación de las enmiendas y de los proyectos de ley pendientes dentro de calendarios concretos”.

Ahora bien, dentro de este contexto general de preocupaciones, la ONU señala su preocupación de que México “no entienda debidamente el propósito de las medidas especiales de carácter temporal” que están previstas en la CEDAW y que de esa <sup>53</sup> Esta cita y las siguientes dentro de este apartado han sido tomadas, salvo indicación expresa en contrario, del documento “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México” elaborado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU y que fue aprobado el 25 de agosto de 2006; este documento está registrado en el sistema de Naciones Unidas como CEDAW/C/MEX/CO/6.



falta de comprensión derive una correspondiente falta de uso de las mismas. En virtud de lo anterior, la ONU “alienta al Estado Parte (se refiere a México) a aumentar la aplicación de medidas especiales de carácter temporal a fin de acelerar la consecución de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Entre las medidas especiales de carácter temporal a las que se refiere la ONU se encuentran precisamente las cuotas electorales de género, como lo veremos con detalle más adelante.

La ONU recomienda al Estado mexicano que “fortalezca las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos... (y que) introduzca medidas especiales de carácter temporal... a fin de acelerar las gestiones para facilitar el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo...”.

Es en este contexto en el que surge la necesidad de abordar el tema objeto de análisis en el presente documento, a fin de impulsar las medidas de orden legislativo necesarias para cumplir con lo que señalan el derecho internacional de los derechos humanos en general, la CEDAW en particular y, sobre todo, a la luz de lo que llevamos dicho, el Comité encargado del seguimiento y evolución de la forma en que se está aplicando la propia CEDAW, en las observaciones específicas dirigidas al Estado mexicano.

El propósito del documento es suministrar una serie de reflexiones y pautas de acción que eventualmente pudieran ser tomadas en consideración por el legislador local del estado de Aguascalientes, a efecto de poder cumplir con las obligaciones que le generan, dentro de la lógica del Estado federal mexicano, los tratados internacionales firmados y ratificados según lo que ordenan los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recordemos que dichos tratados, según lo ha entendido la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, forman parte de la llamada “ley suprema de toda la Unión” y, en esa virtud, están por encima del derecho local de cada entidad federativa. Por lo tanto, las entidades federativas deben adaptar sus legislaciones a lo que señalan tales tratados internacionales. Ahora bien, las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos están redactadas, como regla general, de forma bastante amplia, de tal manera que le dan a los Estados Parte una posibilidad igualmente amplia de cursos de acción a fin de cumplir con sus disposiciones. Esto es importante para señalar que los propósitos generales del combate a la discriminación contra las mujeres y de su igualación de hecho con los hombres pueden conseguirse a través de una multitud de vías; este documento propone reforzar una de ellas, a través de una correcta regulación de las cuotas electorales de género, pero es importante advertir que incluso si los legisladores locales de Aguascalientes deciden seguir las sugerencias que constan más adelante, esto no excluye que se puedan y se deban reforzar otras medidas de acción a fin de alcanzar el propósito de orden general consistente en una mayor igualdad entre hombres y mujeres en México, particularmente en lo que hace al tema de la participación política.

Por otro lado, cabe señalar que la instrumentación legislativa y práctica de las cuotas electorales de género ha sido objeto de un profundo debate a nivel internacional; algunos participantes en ese debate han advertido de la necesidad de regular con mucho cuidado las cuotas electorales (o incluso, desde un punto de vista más amplio, de las acciones afirmativas en general, de las cuales las cuotas electorales de género son una especie), pues de otra manera las cuotas podrían terminar produciendo efectos contrarios a los que deberían perseguir, es decir, las cuotas podrían resultar en sí mismas discriminatorias y no aliadas de la igualdad, en caso de que no estén bien reguladas.

Por todo lo que llevamos dicho, este documento se propone no solamente hacer una propuesta en materia de cuotas electorales de género, sino aportar información adicional que sirva para nutrir el debate democrático que tanto dentro como fuera del órgano legislativo local de Aguascalientes debe darse en el futuro cercano. La decisión que, en su momento, tomen los representantes populares, debe estar guiada por los argumentos, razones, causas y experiencias que nos suministra el derecho internacional, el derecho comparado y las mejores aportaciones de la teoría en la materia.

Cualquier propuesta de cambio legislativo en materia de cuotas electorales de género no puede perder de vista que el marco general en el que se insertan tales cuotas y los propósitos que persiguen. Me refiero, como es obvio, al objetivo de la igualdad entre los hombres y las mujeres.

El de igualdad es un concepto complejo, que atañe por igual a diversas áreas de las ciencias sociales. Ha sido estudiado lo mismo por la economía, la política, la sociología, la antropología y el derecho<sup>54</sup>.

Se trata, sin embargo, de una noción particularmente elusiva, cargada con frecuencia de connotaciones partidistas y afectada casi siempre por posicionamientos ideológicos. Como señala Francisco J. Laporta, “La idea de igualdad pasa por ser uno de los parámetros fundamentales del pensamiento social, jurídico y político de nuestro tiempo. Pero, por desgracia, su importancia como idea regulativa básica no va regularmente acompañada ni por la claridad de formulación ni por la precisión de su sentido y límites. Suele ser,

---

54 Tiene razón Gosta Esping-Andersen cuando afirma que “En el sentido más amplio posible, la igualdad constituye el principal *leivmotiv* de la ciencia social. En economía se hace hincapié en la distribución (y la utilización) de los recursos escasos; en ciencias políticas se insiste más en el poder; y en sociología, en la estratificación social”, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 16.

más bien, un concepto muy discutido en torno al cual surgen frecuentes desacuerdos prácticos y pugnas teóricas importantes”<sup>55</sup>.

Para el pensamiento constitucional el principio de igualdad ha tenido en el pasado, tiene en la actualidad y está llamado a tener en el futuro una importancia capital. Desde el nacimiento mismo del Estado constitucional la igualdad no ha dejado de figurar como uno de los principios vertebradores de dicho modelo de Estado.

El primer artículo de que lo que, junto con la Constitución norteamericana de 1787, podría considerarse el acta de nacimiento del constitucionalismo moderno, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, tiene por objeto justamente el principio de igualdad: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común”.

Desde las primeras décadas del siglo XX se asomó en el debate público de varios países la reivindicación feminista de la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer<sup>56</sup>.

Se trataba de una lucha que venía de antiguo, comenzada con los movimientos sufragistas que tenían por objeto lograr el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres (derecho que, por ejemplo, no fue logrado en países como Suiza sino hasta 1971). Los antecedentes doctrinales de estos movimientos se pueden remontar al menos a las ideas de Condorcet, quien en un trabajo de 1787 manifestaba que la más obvia y evidente violación del principio de igualdad se daba al otorgar a la mitad del género humano un trato discriminatorio.

---

55 Laporta, Francisco J., “El principio de igualdad: introducción a su análisis”, *Sistema*, número 67, Madrid, 1985, p. 3.

56 Un buen panorama general del pensamiento feminista puede verse en Kymlicka, Will, *Filosofía política contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1995, pp. 259 y ss.

El mismo autor defendió la tesis que de no había razón alguna para negar a las mujeres los derechos de ciudadanía; no se podían sostener, en su opinión, ni razones físicas (como el embarazo o las “pasajeras indisposiciones” que solamente afectan a las mujeres), ni mucho menos razones intelectuales, puesto que si bien es cierto que (en la época en la que escribe) las mujeres eran más ignorantes que los hombres, el único criterio de la ignorancia impediría también que muchos varones tuvieran derecho a votar y ser votados<sup>57</sup>.

Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, la sujeción evidente y humillante de la mujer por el diferente trato jurídico que se le daba en muchas legislaciones en comparación con el hombre, hizo que en algunas cartas constitucionales modernas se introdujera expresamente un principio de equiparación en derechos para uno y otro sexo. Tal es el caso de la Constitución mexicana, que mediante una reforma de 1974 introduce un mandato sencillo pero contundente en el que actualmente es el párrafo primero del artículo 4: “El varón y la mujer son iguales ante la ley”; la legislación mexicana, sin embargo, ha tardado muchos años en transformarse para hacer realidad ese mandato, y aún en la actualidad sigue manteniendo como derecho vigente una buena cantidad de normas discriminatorias hacia la mujer.

La igualdad entre hombres y mujeres se sustenta, además, en varios textos internacionales de derechos humanos como la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de mayo de 1981) o la “Convención Interamericana para Prevenir,

---

57 Las ideas de Condorcet están muy bien resumidas en De Lucas, Javier, “Condorcet: la lucha por la igualdad en los derechos” en VV.AA., *Historia de los derechos fundamentales*, tomo II, Siglo XVIII, Volumen II, La filosofía de los derechos humanos, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III, 2001, pp. 301 y ss.

Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer” (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de diciembre de 1996).

Adicionalmente a la cita de los ordenamientos mencionados, se puede añadir la referencia de la “Declaración y programa de acción de Viena”, emanado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en esa ciudad en 1993; en ese documento se afirmó que<sup>58</sup>

**Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.**

**La violencia y todas sus formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas, son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas. Esto puede lograrse con medidas legislativas y con actividades nacionales y de cooperación internacional en esferas tales como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad y a la salud y el apoyo social.**

**La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de los derechos humanos relacionados con la mujer.**

**La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y la niña.**

Dentro de los instrumentos convencionales de carácter internacional importantes para nuestro tema se puede citar el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual dispone que “Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”. El artículo 2.1. del mismo Pacto establece el principio de no discriminación por

---

58 Consultable en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, 2ª edición, México, CNDH, Porrúa, 2003, tomo II, p. 1317.

razón de sexo, que también contribuye a reforzar el mandato de igualdad entre hombres y mujeres.

El artículo 3 ha sido objeto de una muy importante e interesante Observación General, dictada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU<sup>59</sup>; parte de su interés radica en el hecho de que pone el principio de igualdad entre el hombre y la mujer en relación con el resto de derechos del Pacto y que, para cada uno de ellos, señala las cuestiones que afectan de forma más sensible al principio de igualdad mencionado.

Por ejemplo, en relación al tema objeto de estudio del presente documento, el Comité señala que el principio de igualdad entre hombre y mujer no solamente requiere de acciones protectoras, sino también aquellas que tengan por objeto la promoción; en palabras del Comité, “El Estado no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer de forma efectiva e igualitaria” (párrafo 3).

En el preámbulo de la CEDAW se hace referencia tanto al principio de no discriminación contra las mujeres como a la importancia que tiene la participación de las mismas en la vida pública de todos los países:

***Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y de respeto de la dignidad humana, que dificulta su participación, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de sus posibilidades para prestar servicio a su país y a la humanidad.***

***Convencidos de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el pleno desarrollo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz.***

A partir del texto de dicha Convención ha venido trabajando el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, que como otros Comités también dicta Recomendaciones Generales. Su Recomendación General número

<sup>59</sup> Se trata de la Observación General número 28 (igualdad de derechos entre hombres y mujeres), adoptada en el año 2000; consultable en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, cit., tomo I, pp. 468 y ss.

23 (adoptada en su 16° periodo de sesiones, en el año de 1997) se refiere a una cuestión de la mayor importancia para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer; se trata del tema de la vida pública y la vida privada<sup>60</sup>. Puede ser interesante repasar algunas de las afirmaciones que se contienen en esa Recomendación General.

El Comité reconoce que las esferas pública y privada siempre se han considerado de distintas formas y se han reglamentado en consecuencia. A cada uno de los sexos se le ha asignado de manera predominante tareas dentro de una de esas esferas, de tal forma que a las mujeres les han correspondido funciones domésticas, relacionadas con la procreación y la crianza de los hijos; actividades que son socialmente consideradas como inferiores. Por su parte, al hombre le han correspondido funciones dentro de la esfera pública, que han gozado del respeto y prestigio sociales. La mujer se ha visto excluida de la vida política y del proceso de adopción de decisiones que pueden determinar las modalidades de la vida cotidiana y el futuro de las sociedades (párrafos 8 y 9).

A lo anterior han contribuido, en opinión del Comité, ciertos valores culturales, creencias religiosas, así como la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos (párrafo 10).

Aunque formalmente muchos países reconocen el derecho de las mujeres a participar en la vida pública, el Comité reconoce que siguen existiendo importantes obstáculos para que dicha participación sea efectiva, debido a barreras económicas, sociales y culturales (párrafo 14). Así por ejemplo, se ha comprobado que las mujeres reciben menos información que los hombres sobre los candidatos, los programas de los partidos y los procedimientos para votar. Además, la doble carga de trabajo de la mujer (la laboral fuera del hogar y la doméstica) y los apuros económicos limitan el tiempo o la oportunidad que pueden tener las mujeres de seguir las campañas electorales y ejercer con plena libertad su derecho de voto (párrafo 20).

<sup>60</sup> Consultable en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, cit., tomo I, pp. 675 y ss.



El Comité señala varios ejemplos de medidas que han tomado los Estados para asegurar el derecho de las mujeres a participar en la formulación de las políticas gubernamentales, que es un derecho establecido en el artículo 7 de la Convención. El Comité señala que

**Varios Estados Parte han adoptado medidas encaminadas a garantizar la presencia de la mujer en los cargos elevados del gobierno y la administración y en los órganos de asesoramiento gubernamental, tales como: una norma según la cual, en el caso de candidatos igualmente calificados, se dará preferencia a una mujer; una norma en virtud de la cual ninguno de los dos sexos constituirá menos del 40% de los miembros de un órgano público; un cupo para mujeres en el gabinete y en puestos públicos, y consultas con organizaciones femeninas para garantizar que se nombre a mujeres idóneas a puestos en organismos públicos y como titulares de cargos públicos y la creación y mantenimiento de registros de mujeres idóneas, con objeto de facilitar su nombramiento a órganos y cargos públicos. Cuando las organizaciones privadas presenten candidaturas para órganos asesores, los Estados Partes deberán alentarlas a que nombren a mujeres calificadas e idóneas (párrafo 29).**

Aquí es precisamente donde se inserta el debate sobre las cuotas electorales de género, las cuales forman parte (como ya se dijo) del concepto más amplio denominado “acciones positivas” o “acciones afirmativas”, las cuales tienen como propósito avanzar de un esquema tradicional que entendía la igualdad entre hombres y mujeres como una igualdad solamente formal, hacia un esquema mucho más moderno que entiende que esa igualdad debe ser de carácter material.

Las normas jurídicas que contienen mandatos de igualdad sustancial se proponen alcanzar o lograr la llamada igualdad real o de hecho. De acuerdo con este tipo de normas los poderes públicos deben remover los obstáculos que impidan el logro de la igualdad en los hechos, lo que puede llegar a suponer o incluso a exigir la implementación de medidas de acción positiva o de discriminación inversa<sup>61</sup>; para su aplicación conviene identificar previamente a los grupos que, dentro de cada sociedad, se encuentran en situación de vulnerabilidad, respecto de los cuales se tendrán que tomar medidas de promoción y de especial protección.

61 Sobre las acciones positivas, de entre lo poco que se ha escrito al respecto en México, Pérez Portilla, Karla, “Acciones positivas”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2003*, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2003, pp. 2-5.

La idea de la igualdad sustancial parte de la afirmación de Aristóteles en el sentido de que la justicia consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Es decir, no sería justo tratar como iguales a quienes no lo son y no lo pueden ser porque carecen de las posibilidades para alcanzar una situación igualitaria. Podríamos suponer que los hombres y las mujeres son, en principio, iguales para el efecto de su tratamiento por la ley; pero si acudimos a las estadísticas comprobaremos que esa igualdad jurídica se materializa en severas desigualdades fácticas, lo cual significa por ejemplo que las mujeres están relegadas en muchos ámbitos, no porque la ley les prohíba ingresar en ellos, sino porque las formas de convivencia social y muchos prejuicios se los impiden. Lo mismo sucede con algunas minorías; es verdad que no hay una ley que impida que las personas de color puedan acudir a las universidades en Estados Unidos, pero todas las evidencias demuestran que su ingreso en ellas es notablemente inferior respecto a las personas de raza blanca.

Para quienes sostienen la pertinencia de avanzar hacia esquemas de igualdad sustancial o real a través de las normas jurídicas, el derecho no solamente puede servir como motor del cambio social, sino que de no hacerlo estaría perpetuando el *status quo* y negando con ello el sentido mismo de la igualdad tal como ha sido entendido por lo menos desde Aristóteles.

Llegados a este punto la cuestión lejos de simplificarse parece complicarse a cada paso. Muy bien. Supongamos que el derecho debe servir no solamente para decirnos que todos somos iguales, sino también para *hacernos* más iguales. ¿Cómo lograr ese objetivo sin afectar a otros bienes de rango constitucional? ¿cómo lograr la igualdad partiendo de reconocer que no todos somos iguales? ¿si es verdad que no todos somos iguales, qué desigualdades debemos tomar en cuenta para efecto de perseguir por medio de las normas jurídicas una mayor igualación social? En concreto, ¿podemos tomar en cuenta alguno de los rasgos incluidos en el mandato de no discriminación para efecto de corregir desigualdades?, es decir, ¿podemos utilizar el criterio del sexo de una persona o la raza para construir un supuesto normativo que haga más iguales a quienes son mujeres o tienen la piel de X o Y color? ¿y si aceptamos esos rasgos como



válidos para efectos de un tratamiento normativo diferenciado podemos también aceptar el criterio de las preferencias sexuales o el de las creencias religiosas y crear un sistema de protección especial para los homosexuales o para los practicantes del shintoísmo?

Como puede apreciarse no son cuestiones sencillas. Sin embargo, parece que hay al menos dos ideas claras que son difíciles de refutar: la primera que es si defendemos que el ordenamiento trate por igual a todos es probable que quienes tengan más recursos acaben disfrutando de un trato igual y quienes tengan menos acaben, de hecho, sufriendo profundas discriminaciones, aunque no estén basadas en los criterios bajo los que la norma permite distinguir entre las personas. La segunda idea es que, aceptando que el mandato de igualdad puede requerir de medidas especiales para corregir desigualdades de hecho, tenemos que crear esquemas que permitan avanzar hacia una mayor igualdad sin destruir las bases mismas de esa igualdad, es decir, sin generar nuevas discriminaciones<sup>62</sup>.

Para intentar lograr lo anterior se han creado diversos esquemas. Uno de ellos es el de las acciones afirmativas o acciones positivas, dentro de las cuales se ubican, como ya fue señalado, las cuotas electorales por razón de género.

Aunque, como acabamos de señalar, la discusión sobre la igualdad sustancial es muy intensa, lo cierto es que no son pocos los ordenamientos constitucionales contemporáneos que contienen mandatos que obligan a los poderes públicos a tomar medidas positivas y acciones diversas para alcanzar una igualdad de ese tipo. México en este sentido no está descubriendo el hilo negro, como tampoco lo está haciendo el estado de Aguascalientes.

Dentro del género de normas jurídicas que contienen mandatos de igualdad sustancial se pueden identificar al menos dos distintos modelos de preceptos; unos que se podrían llamar de

62 Ferrajoli señala que con la igualdad sustancial se intenta que las personas sean de hecho tan iguales como sea posible, partiendo de la base de que *de hecho* son social y económicamente desiguales; ver *Derecho y razón*, 9ª edición, Madrid, Trotta, 2009, p. 907.

“primera generación” y otros que tal vez puedan ser calificados como de “segunda generación”. Entre los primeros se encuentran, por ejemplo, los artículos 9.2 de la Constitución española o 3.2 de la Constitución italiana<sup>63</sup>. Entre los segundos está el importante y polémico agregado de 1999 al artículo 3 de la Constitución francesa, que ha dado lugar a importantes cambios en la legislación electoral de ese país; el texto en cuestión dispone que “La ley favorece el igual acceso de las mujeres y de los hombres a los mandatos electorales y funciones electivas”. Este precepto se complementa con un añadido al artículo 4 de la misma Constitución, de acuerdo con el cual los partidos políticos deben contribuir a la puesta en acción del mandato del artículo 3 dentro de las condiciones que establezca la ley.

Son mandatos de este tipo los que permiten el establecimiento, entre otras medidas, de las llamadas acciones positivas, una de cuyas manifestaciones concretas son las cuotas electorales de género a las que haremos referencia enseguida.

La acción positiva puede definirse como “el trato formalmente desigual que basa la diferencia en el tratamiento en la pertenencia a un grupo que comparte la posesión de un rasgo minusvalorado... se caracteriza principalmente por ser medidas que favorecen a los miembros de un colectivo por su pertenencia al mismo, no por circunstancias individuales”<sup>64</sup>.

63 Artículo 9.2 de la Constitución española: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Artículo 3 párrafo segundo de la Constitución italiana: “Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”.

64 Giménez Gluck, David, *Una manifestación*

Algunos autores distinguen entre las acciones positivas y las medidas de igualación positiva. Estas medidas se pueden definir como “los tratos formalmente desiguales que tienen como finalidad constitucionalmente admisible la igualdad entre los ciudadanos individualmente considerados y, por ello, basan la diferencia en el trato en la situación de inferioridad del beneficiado, situación de inferioridad que viene reflejada por rasgos que objetiva e individualmente la determinan”<sup>65</sup>. Ejemplo de este tipo de medidas son las becas, la progresividad del impuesto sobre la renta, los descuentos en el acceso a servicios públicos, los beneficios en prestaciones públicas, etcétera. El objetivo de las acciones positivas es la igualdad real entre los grupos sociales, mientras que el de las medidas de igualación positiva es el de lograr la igualdad real entre los sujetos de los derechos fundamentales, considerados en forma individual.

Dentro de las acciones positivas se puede distinguir entre acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa<sup>66</sup>. Las primeras buscarían favorecer al valor de la igualdad sustancial a través de medidas de igualación que permitan remover los obstáculos que impiden a los miembros de grupos discriminados llegar a procesos de selección social (escuela, trabajo, acceso a servicios sanitarios, etcétera), en condiciones de igualdad con el resto de las personas. Las segundas son concretamente las cuotas que se reservan a diversos grupos discriminados para alcanzar bienes sociales escasos (lugares en la universidad, puestos públicos, listas electorales, etcétera).

---

*polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999, p. 62.

65 Giménez Gluck, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, cit., p. 58.

66 *Idem*, pp. 75 y ss. Ver también Rey Martínez, *La discriminación por razón de sexo*, Madrid, McGraw Hill, 1995, pp. 83 y ss.

Las acciones positivas moderadas están enfocadas a conseguir objetivos (*goals*), mientras que las medidas de discriminación inversa tienen metas menos flexibles, expresadas frecuentemente como porcentajes de las cuotas para los bienes sociales que ya se han mencionado.

Al tratar el tema de las acciones positivas Ronald Dworkin formula las dos preguntas más importantes que se deben contestar tanto desde la teoría de la justicia (o desde el ámbito de la filosofía política) como desde la teoría del derecho. Las dos preguntas son: A) ¿las acciones positivas son justas?; y B) ¿las acciones positivas logran sus objetivos (es decir, son eficaces)?<sup>67</sup>. Para responder a la primera pregunta debemos aportar elementos axiológicos, que nos permitan argumentar que las acciones tienen encaje en una Constitución que protege los derechos fundamentales de todos de la mejor manera posible. La segunda pregunta parte de premisas utilitarias; si las acciones positivas no consiguen su objetivo no serían legítimas ya que pondrían en peligro o al menos en tensión un bien de rango constitucional (la igualdad formal) a cambio de nada. Habrá pues de estar en capacidad de responder a las dos cuestiones planteadas por Dworkin si queremos sostener la legitimidad constitucional de las acciones positivas.

Sobre los problemas éticos o axiológicos que presentan las acciones afirmativas conviene recordar un párrafo muy ilustrativo de uno de los más brillantes constitucionalistas de los Estados Unidos, que recogía a finales de la década de los años 70 del siglo XX una preocupación muy extendida entre los analistas del tema en los siguientes términos<sup>68</sup>:

**La ‘discriminación inversa’ en favor de una minoría racial o de otro tipo plantea un difícil problema ético. Si, por**

67 A contestar estas dos preguntas se dedican los capítulos 11 y 12 de su libro *Virtud soberana*, Barcelona, Paidós, 2002, pp. 419 y ss.

68 Ely, John Hart, *Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional*, Bogotá, Siglo del Hombre editores, 1997, pp. 204-205.

una parte, hemos de tener siquiera la oportunidad de curar a nuestra sociedad de la enfermedad del racismo, necesitaremos muchos más miembros de los grupos minoritarios en las profesiones y en los estratos más altos de la sociedad. Y cualquiera que sea el conjunto de razones para ello, no parece probable que esto suceda en el futuro próximo a menos de que tomemos su condición de minorías en cuenta y la ponderemos positivamente cuando asignamos las oportunidades. Pero independientemente del nombre que le demos – preferencia, cuota, búsqueda de la diversidad- el ponderar afirmativamente a los negros, por ejemplo, significa necesariamente que se negará a otros las oportunidades en cuestión por no ser negros de nacimiento. Confieso, por consiguiente, que tengo problemas para comprender el lugar de la indignación moral en cualquiera de los dos lados de este desgarrador dilema moral.

Al estudiar la legitimidad de las acciones positivas en el derecho constitucional de los Estados Unidos Dworkin nos ofrece también una interesante reflexión sobre los alcances que le podemos dar a la cláusula de igual protección (o de igual trato) prevista en la Enmienda Decimocuarta de la Constitución de 1787 o en el artículo 1 de nuestro texto constitucional de 1917. Así por ejemplo, Dworkin afirma que

La cláusula de la igual protección no resulta violada cuando algún grupo ha sido derrotado en una decisión importante de acuerdo a los méritos de su posición o a través de la política, sino cuando la derrota es un efecto de su especial vulnerabilidad al prejuicio, la hostilidad o los estereotipos y su consecuente situación disminuida – su ciudadanía de segunda clase- en la comunidad política. La cláusula mencionada no garantiza a cada ciudadano que vaya a beneficiarse de igual modo con cada decisión política; sólo le garantiza que va a ser tratado como un igual –con igualdad de consideración y respeto- en el proceso político y las deliberaciones que producen dichas consecuencias<sup>69</sup>.

Es decir, según Dworkin debemos atender no solamente a las consecuencias de una ley o de una política pública sobre el igual trato, sino también a las intenciones de quienes las emitieron. Pero intentando ser objetivos, los tribunales deben atender más bien a los resultados que a las intenciones, que en el funcionamiento de los Estados modernos no son siempre fáciles de ser apreciadas.

69 *Virtud soberana*, cit., p. 451.

En Estados Unidos los tribunales han procedido de la siguiente manera al enjuiciar si una ley o una política pública podrían vulnerar la cláusula de la Enmienda Decimocuarta:

Dichos órganos someten todas las decisiones políticas cuestionadas en el terreno de la protección equitativa a una clasificación inicial. Si una decisión conlleva desventajas para lo que la Corte Suprema ha denominado una “clase sospechosa” –una clase, de acuerdo con una famosa definición, que “lleva una carga de discapacidades, o está sujeta a una historia de tratamiento desigual intencional o es relegada a una posición de debilidad política como para dirigir una protección extraordinaria por parte del proceso político mayoritario”-, la decisión debe ser entonces sometida a un “escrutinio estricto”. Esto implica que debe ser rechazada por violar la cláusula de la igual protección a menos que pueda demostrarse que las desventajas mencionadas resultan esenciales para proteger algún interés gubernamental “concluyente”<sup>70</sup>. Pero si aquellos a quienes la ley perjudica no constituyen una clase “sospechosa” –si sólo son miembros de un negocio o una profesión particular determinada o residentes de un área particular y no son diferentes de sus conciudadanos en algún aspecto históricamente asociado con la hostilidad o el prejuicio-, entonces esa ley debe ser sometida sólo a un escrutinio “relajado”: es constitucional a menos que pueda demostrarse que no sirve en absoluto a ningún propósito o fin<sup>71</sup>.

Normalmente, el escrutinio estricto es fatal, porque ninguna medida legislativa o administrativa es capaz de superarlo, mientras que el “escrutinio relajado” no es en verdad un escrutinio, ya que a cualquier medida se le puede encontrar una finalidad que la justifique, por nimia que sea<sup>72</sup>.

¿Pueden los jueces aplicar el razonamiento de los niveles de escrutinio a las acciones positivas? Y, en caso afirmativo, ¿de qué manera deben hacerlo? Dworkin rechaza que los niveles de escrutinio sean una buena técnica para el enjuiciamiento constitucional de las acciones positivas<sup>73</sup>, si bien reconoce que en la práctica han sido aplicadas por la Corte Suprema, aunque introduciendo algunos

70 \* Los traductores del libro de Dworkin eligieron el término “interés concluyente” para traducir la expresión en inglés “compelling interest”; quizá no se trate de la mejor traducción.

71 *Virtud soberana*, cit., p. 453.

72 *Idem*.

73 *Virtud soberana*, cit., p. 454.

matices. Así por ejemplo, la Corte ha resuelto algunos casos considerando que las acciones afirmativas podían ser sometidas a un “escrutinio intermedio”, según el cual debía justificarse que una medida de discriminación inversa servía a un “interés importante”, pero no a un “interés concluyente”<sup>74</sup>. ¿Cuál podría ser un ejemplo de “interés importante”?

Dworkin dirige la mayor parte de su exposición a justificar las medidas de acción positiva utilizadas para el ingreso de estudiantes de raza negra en las universidades<sup>75</sup>. Para nuestro autor, el interés importante que justificaría esas medidas estaría, en primer lugar, en la diversidad estudiantil que debe existir en los *campus* universitarios, de modo que los estudiantes tengan como compañeros a personas que reflejen de alguna manera el pluralismo de la sociedad norteamericana<sup>76</sup>; pero también existiría ese interés importante en un sentido más institucional: se trataría de corregir la ausencia de personas de raza negra en posiciones importantes en el gobierno, la política, los negocios y las profesiones, corrección que solamente se puede realizar si esas personas ingresan en las universidades. La existencia de ese interés vendría acreditada por una cuestión de hecho: “Uno de los problemas más graves de la sociedad norteamericana –dice Dworkin– es la estratificación racial de facto que ha excluido de

74 *Virtud soberana*, cit., p. 455.

75 Este es un tema que ha interesado a Dworkin desde hace muchos años y al que había dedicado uno de los capítulos de su libro *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1984, capítulo 9, pp. 327 y ss.

76 Dworkin apunta: “las universidades norteamericanas se han propuesto conseguir que las clases sean diversas en varias formas. Esas instituciones han supuesto, de modo plausible, que los estudiantes estarán mejor equipados para la vida comercial y profesional, así como mejor preparados para actuar como buenos ciudadanos en una democracia pluralista, si han trabajado e interactuado con compañeros de diferente contexto geográfico, clase económica, religión, cultura y, sobre todo ahora, raza”, *Virtud soberana*, cit., p. 441.

forma considerable a los negros y a los miembros de otras minorías de los puestos más altos del poder, la riqueza y el prestigio; la discriminación racial del pasado, así como el círculo vicioso que priva a los niños negros de contar con líderes de éxito de dicha raza como referentes para imitar, ha contribuido sustancialmente a esa estratificación”<sup>77</sup>.

El debate norteamericano sobre el tema se desarrolló en los términos que, de forma muy resumida, acabamos de plantear<sup>78</sup>. Pero la justificación de las acciones positivas en otros contextos constitucionales pueden darse por vías distintas. Por ejemplo en nuestro sistema jurídico debemos considerar cuestiones más generales. Siguiendo la exposición de Pérez Portilla y Giménez Gluck, las acciones positivas deben reunir los tres siguientes requisitos para poder ser aceptadas dentro de un Estado constitucional como el mexicano<sup>79</sup>:

77 *Virtud soberana*, cit., p. 467.

78 No se trata sin embargo de una cuestión que en los Estados Unidos esté cerrada. La Suprema Corte de ese país tiene pendientes algunos pronunciamientos cruciales para el futuro de las acciones positivas.

79 Pérez Portilla, “Acciones positivas”, cit., p. 4; Giménez Gluck, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, cit., pp. 37 y ss. Ver también la exposición de Kemelmajer, quien señala que para considerar legítima constitucionalmente una medida de discriminación inversa se debe probar: a) la existencia de un obstáculo de hecho que se opone a la realización de la igualdad de oportunidades; b) motivación suficiente y prueba sobre el obstáculo de hecho que se intenta sobrepasar; c) la proporcionalidad de la medida, acreditando que es el medio menos agresivo para lograr el fin perseguido; d) transitoriedad y reversibilidad de la medida; y e) incidencia en las causas de la discriminación original y no solamente en el resultado; Kemelmajer de Carlucci, Aída, “Las acciones positivas” en Carbonell, Miguel (compilador), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, cit., pp. 257-260.



- A) Deben ser temporales, es decir, se mantienen en vigor mientras subsista la situación de discriminación que las originó. Una vez superada esa situación de inferioridad, infravaloración o, en general, de sujeción, las acciones pierden su sentido y su legitimidad constitucional.
- B) Los rasgos que las originan deben ser transparentes e inmodificables (es decir, no deben depender, o al menos no en todos los casos, de la voluntad de las personas de que se trata).
- C) La finalidad debe ser proporcional; el juicio de proporcionalidad es uno de los más arduos de realizar por los órganos de la jurisdicción constitucional y uno de los que permiten dictar sentencias más decisionistas a los jueces<sup>80</sup>. ¿Cuándo una medida de discriminación inversa es proporcional?, ¿en qué momento deja de serlo y se convierte en una pura y simple discriminación, violando de esa forma el texto constitucional? De acuerdo con la Corte Constitucional de Colombia, que adopta su criterio con base en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de los tribunales constitucionales de España y Alemania, “El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de estos medios), y la proporcionalidad

<sup>80</sup> Sobre el principio de proporcionalidad el mejor texto que se ha publicado en español es, hasta donde tengo información, el de Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2003.

en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes”<sup>81</sup>.

La utilización de las medidas de discriminación inversa (las cuotas, por ejemplo) debe ser subsidiaria con respecto a otros mecanismos que también tienden a lograr la igualdad real; es decir, deben ser utilizadas como un último recurso y siempre que no sea posible lograr el mismo efecto por medio de otras medidas menos extremas<sup>82</sup>. Al momento de enjuiciar la constitucionalidad de una norma o una medida que incorpore acciones positivas, este aspecto puede verificarse mediante el “juicio de indispensabilidad”.

Por lo que hace a la utilidad de las acciones positivas, es decir, a la segunda de las preguntas planteadas por Dworkin, la evidencia de los resultados de las acciones positivas solamente se puede recabar en aquellos países que llevan un periodo de tiempo más o menos largo aplicándolas. No es el caso de México, en donde, como lo explicaremos con detalle más adelante, apenas se están comenzando a implementar las primeras acciones positivas, en forma de cuotas electorales de género (puestas en funcionamiento por vez primera en las elecciones federales de julio del 2003).

Dworkin demuestra la utilidad de las acciones positivas con base en un estudio realizado por William G. Bowen y Derek Bok –quienes fueron rectores de Princeton y Harvard- en el que se analiza una enorme base de datos en la que se da seguimiento a estudiantes norteamericanos en la segunda mitad del siglo XX. A partir de ese estudio, Dworkin va deshaciendo las principales objeciones que se suelen esgrimir en contra de las cuotas en favor de los estudiantes negros en

<sup>81</sup> Sentencia C-022 de 1996.

<sup>82</sup> Rey Martínez, *La discriminación por razón de sexo...*, cit., p. 86.



las universidades. Uno de esos prejuicios consiste en sostener que el sistema de cuotas permite la admisión de pésimos estudiantes; los resultados demuestran lo contrario, ya que los estudiantes negros admitidos por el sistema de cuotas en 1989 presentan mejores resultados que el total de estudiantes admitidos en 1951, además de que los estudiantes admitidos por el sistema de cuotas que han llegado a graduarse han tenido un éxito profesional bastante apreciable y, en todo caso, semejante al de los graduados de raza blanca<sup>83</sup>.

Otro prejuicio frecuente consiste en pensar que los estudiantes negros admitidos por el sistema de cuotas “desperdician” la oportunidad que se les ofrece y que estarían mejor en instituciones menos exigentes. Las evidencias empíricas que suministra el estudio de Bowen y Bok parecen sugerir lo contrario: la mayoría de estudiantes negros dijeron sentirse muy satisfechos con su experiencia universitaria<sup>84</sup>. Otros prejuicios sostienen que las cuotas crean hostilidad en los *campus* universitarios, al instalar en ellos a personas que no tienen los méritos suficientes con independencia de su raza o bien que con las cuotas se insulta a las personas de raza negra al suponer que necesitan una ayuda para poder acceder en igualdad de condiciones con los blancos a las universidades. Uno a uno, el estudio de Bowen y Bok hace caer esos mitos. Los datos permiten concluir a Dworkin que el sistema de cuotas universitarias ha sido un éxito en Estados Unidos y que no habría razón para abandonarlo; es más, se calcula que si los programas universitarios de cuotas para personas de raza negra se abandonaran, el número de estudiantes negros en las aulas de las universidades más prestigiosas y exigentes bajaría entre un 50 y un 75%<sup>85</sup>. Para Dworkin, “De acuerdo con la que constituye la mejor evidencia disponible, por tanto, la discriminación

positiva no resulta contraproducente. Al contrario, parece tener un éxito extraordinario. Tampoco es injusta, ya que no viola ningún derecho individual ni compromete ningún principio moral”<sup>86</sup>.

Cabe precisar que en el texto de la Constitución mexicana no existe una cláusula de igualdad material, como las que se han referido<sup>87</sup>. Por eso, conviene –tal como se ha hecho en las páginas anteriores- tener presentes los argumentos necesarios para justificar la existencia de acciones positivas en general y cuotas electorales en particular, en aquellos ordenamientos jurídicos cuya Constitución no contiene ese tipo de cláusulas. Por otro lado, criterios muy parecidos se aplican a aquellos países que sí cuentan con esas disposiciones ya que las acciones positivas normalmente son cuestionadas ante los respectivos tribunales constitucionales para el efecto de que se determine si son o no razonables y si tienen, en consecuencia, cobertura constitucional o bien si violan el principio de no discriminación.

Hay que mencionar que, aunque no es una regla seguida de forma unánime por todas las jurisdicciones constitucionales, en el caso de los Estados Unidos su Suprema Corte ha admitido en muchas de sus sentencias la constitucionalidad de las medidas de acción positiva, a pesar de que en su texto constitucional no aparece ninguna cláusula de igualdad material<sup>88</sup>.

86 *Virtud soberana*, cit., p. 446.

87 Aunque hay que añadir que algunos pronunciamientos jurisprudenciales hacen uso del concepto de igualdad sustancial o real; por ejemplo, en una tesis en la que se analiza el principio de equidad tributaria, la Corte sostiene lo siguiente: “...El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, *sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real*, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica”, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo I, tesis 198, pp. 240-241 (cursivas añadidas).

88 Giménez Gluck, *Una manifestación polé-*

83 *Virtud soberana*, cit., p. 426-427.

84 *Virtud soberana*, cit., p. 430.

85 *Virtud soberana*, cit., p. 436.

En el ámbito de la Unión Europea el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha emitido importantes decisiones sobre las acciones positivas, que han generado intensos debates sobre el sentido de esas acciones y sobre sus posibilidades de generar consecuencias deseables en el plano del principio de igualdad<sup>89</sup>. Sin embargo, a pesar de que la jurisprudencia europea pudiera haberse mostrado vacilante en algunos casos, a partir de la entrada en vigor de la Carta Europea de Derechos Fundamentales la pertinencia de las cuotas electorales parece admitida; en efecto, el artículo 23 de la Carta dispone que

**“La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.**

**El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado”.**

A partir de ese precepto se puede sostener que el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas de acción positiva, destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales, incluyendo aquellas que tienen que ver con la representación política.

Como se puede ver, los debates en torno a las acciones positivas han estado presentes en muchos contextos del constitucionalismo contemporáneo. Prácticamente en ningún país se han podido introducir sin que hayan sido

---

*mica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa, cit., p. 47.*

<sup>89</sup> Las etapas centrales de la jurisprudencia europea sobre las acciones positivas han estado marcadas por las decisiones Kalanke y Marshall; sobre el tema, Martín Vida, María Ángeles, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 71 y ss. y Elósegui Itxaso, María, *Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres*, Madrid, CEPC, 2003, pp. 119 y ss.

llevadas ante la correspondiente jurisdicción constitucional. Los tribunales han realizado una gran tarea interpretativa y también, hay que decirlo, creadora en esta materia. En la mayor parte de los casos han asumido actitudes progresistas y han construido argumentaciones jurídicas que, apoyándose de forma más o menos explícita en el marco constitucional, han permitido sostener la legitimidad de las acciones positivas, aunque no sin serios reparos por algunos de sus miembros o por sectores importantes de la academia.

Las cuotas electorales por razón de género son una especie dentro del concepto más amplio de las acciones afirmativas o acciones positivas. Tales cuotas son la reserva que hace normalmente la ley electoral y excepcionalmente la Constitución para que ningún género pueda tener más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos. Para algunos autores, las cuotas electorales de género forman parte de las medidas de “discriminación inversa”, que a su vez serían una variedad específica de las acciones positivas ya mencionadas<sup>90</sup>.

Así por ejemplo, se puede establecer una representación asegurada mínima para cada género de un 30% de escaños, al prohibir que un sólo género tenga más del 70% de los lugares disponibles; a este tipo de cuota de género se le puede llamar de “representación umbral”, en tanto que no registra con exactitud el porcentaje de hombres y mujeres que existen –normalmente– en las sociedades contemporáneas, sino que, de manera más simple, se limita a asegurar para cada género un *umbral mínimo* de representación. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer afirma que “Las investigaciones realizadas demuestran que si su participación (se refiere a las mujeres, MC) alcanza entre el 30 y el 35% (que por lo general se califica de ‘masa crítica’), entonces puede tener verdaderas

---

<sup>90</sup> Rey Martínez, *La discriminación por razón de sexo...*, cit., pp. 84-85.

repercusiones en el estilo político y en el contenido de las decisiones y la renovación de la vida política”<sup>91</sup>.

Distinto es el caso de las cuotas que establecen un 50% de escaños para cada género; en este caso se trata de un caso de las llamadas “cuotas duras”, que más que pretender una “representación umbral”, buscan la identidad de los géneros en la repartición de escaños, al establecer una medida lo más parecida posible al porcentaje efectivo de población de hombres y mujeres.

Las cuotas electorales de género surgen a partir de la constatación del bajo índice de mujeres que acceden a cargos públicos representativos. El promedio mundial de parlamentarias en el mundo ronda el 12%; en Europa se ubica sobre el 15%, pero en los países árabes apenas es significativo. En México dicho porcentaje alcanzó el 16% en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión (1997-2000), pero se fue elevando en las siguientes legislaturas, precisamente por efecto de la puesta en marcha de las cuotas electorales de género, como lo veremos más adelante. Por ejemplo, en la Legislatura LIX (2003-2006) el porcentaje de mujeres diputadas ya era del 22.6% y para la Legislatura LX (2006-2009), se alcanza una cifra de mujeres en esa misma Cámara del 23.2%. En el Senado la cifra de representación femenina se ha mantenido más discreta, siendo del 15.6% en el periodo 2000-2003, de 18.8% entre 2003 y 2006, porcentaje que se reproduce entre 2006 y 2009<sup>92</sup>.

91 Recomendación General número 23, adoptada en su 16° periodo de sesiones, en el año 1997, párrafo 16; consultable en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, cit., tomo I, pp. 675 y ss.

92 Los datos concretos y las fuentes de las que provienen se encuentran en Castro Apreza, Inés, “La participación política de las mujeres en México. Mujeres en cargos de elección popular y toma de decisiones” en la obra colectiva *Participación política de la mujer en México*, México,

Ahora bien, la situación general de México en el tema de la participación política de las mujeres es más deficitaria que lo que representan las cifras anteriores. En ámbitos como el poder ejecutivo, los gobiernos municipales o los cargos judiciales las mujeres apenas en los años más recientes se han ido abriendo paso, y eso se ha producido de forma muy paulatina. Por ejemplo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con datos de 2009, no hay más que dos mujeres en un cuerpo colegiado de 11 personas; en el Consejo de la Judicatura Federal, a partir de noviembre de 2009, no habrá ninguna mujer entre sus cinco integrantes; en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación solamente hay una mujer entre sus siete miembros.

La primera vez que una mujer fue candidata a la Presidencia de la República se da en el año de 1982, cuando se postula a Rosario Ibarra. Luego, en 1994 fueron postuladas Cecilia Soto y Marcela Lombardo. En el año 2006 Patricia Mercado. Y ya. Nada más.

La primera diputada local fue electa en Yucatán en 1923; la primera presidenta municipal lo fue de Chilpancingo en 1938. La primera senadora fue María Lavalle Urbina, electa en 1964.

Hemos tenido pocas gobernadoras. La primera fue Griselda Álvarez en Colima (1979), luego vinieron Beatriz Paredes en Tlaxcala (1987), Dulce María Sauri en Yucatán (1991), Rosario Robles fue Jefa de Gobierno del DF en 1999, Amalia García en Zacatecas (2004) e Ivonne Ortega en Yucatán (2008).

A nivel del poder ejecutivo federal, las mujeres que han sido secretarías de Estado son muy pocas. La primera fue Rosa Luz Alegría en 1976 (encargada de Turismo); actualmente (noviembre de 2009), el gabinete federal solamente tiene dos secretarías

---

CNDH, 2009, pp. 107 y siguientes.

de estado que sean mujeres: Patricia Espinosa en SRE y Georgina Kessel en la SENER.

A nivel municipal la representación de las mujeres no alcanza ni el 5%.

Como se puede ver, la participación política de las mujeres ha estado muy limitada en México, por varias razones y causas que no es momento de examinar, pero que a la postre han producido una evidente situación de discriminación contra la mujer.

Es en este contexto histórico y político concreto en el que surge la discusión sobre las cuotas de género, las cuales sin duda alguna forman parte de la agenda pública de muchos países, incluyendo desde luego a México<sup>93</sup>.

Las razones a favor y en contra de las cuotas electorales de género.

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

Los argumentos que con mayor frecuencia se suelen esgrimir contra las cuotas electorales de género son los siguientes<sup>94</sup>:

- A) Las cuotas violan el principio de igualdad. Los críticos de las cuotas consideran que vulneran el principio de igualdad al no respetar las mismas oportunidades de acceso a

puestos representativos para los hombres y las mujeres; para este punto de vista, todos los seres humanos deberían ser tratados de la misma forma y la distribución de recursos que implicaran una visión de la justicia social se debería realizar sin atender a cuestiones de género. La respuesta para esta objeción es que el principio de igualdad no puede considerarse como simetría absoluta y que la idea de una igualdad puramente formal, que no atendiera a las discriminaciones que de hecho existen en nuestras sociedades, acabaría conculcando el objetivo de alcanzar una sociedad justa. Lo cierto, además, es que con las cuotas se intenta reparar una *probabilidad objetiva* que pesa en contra de las mujeres, de acuerdo con la cual –según lo demuestran las estadísticas– la posibilidad real que tienen de acceder a cargos representativos es notablemente menor que la que tienen los hombres; como afirma Fernando Rey Martínez “La discriminación sufrida por las mujeres es la más antigua y persistente en el tiempo, la más extendida en el espacio, la que más formas ha revestido (desde la simple y brutal violencia, hasta los más sutiles comportamientos falsamente protectores) y la más primaria, porque siempre se añade a todas las demás”<sup>95</sup>. En este contexto, se puede concluir que las cuotas, más que vulnerar el principio de igualdad, en realidad lo afianzan, en la medida en que lo hacen real, ya que impiden una consolidada y permanente discriminación por razón de sexo en contra de las mujeres.

- B) Las cuotas no son neutrales y usan un criterio prohibido para diferenciar entre las personas, como lo es el sexo. Esta crítica parte del supuesto de que el derecho y las actividades estatales deben ser neutrales con respecto a algunas características de las personas,

93 Cfr. Ruiz Miguel, Alfonso, “La representación democrática de las mujeres” en Carbonell, Miguel (compilador), *El principio de igualdad. Lecturas de introducción*, México, CNDH, 2003, pp. 283 y ss.

94 Sigo la exposición de Aguiar, Fernando, “A favor de las cuotas femeninas”, *Claves de razón práctica*, Madrid, número 116, octubre de 2001.

95 *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, cit., p. 1.



como lo pueden ser el sexo, la raza, el origen étnico o nacional, entre otros. La realidad, sin embargo, es que esa neutralidad no existe en la práctica y que los grupos vulnerables o discriminados lo son en buena medida porque no existen incentivos sociales o institucionales que les ofrezcan competir en igualdad de oportunidades con otras personas. Además, las sociedades actuales no son neutrales con relación al género, entendiendo por tal el rol que socialmente se asigna a los hombres y a las mujeres; de esta forma, las mujeres desempeñan roles asociados a la vida privada (cuidado de niños y ancianos, mantenimiento del hogar, etcétera) y los hombres asumen roles en la vida pública (el tema de los roles sociales para efectos de la discriminación por razón de sexo ha sido abordado en el caso *Stanton v. Stanton* fallado por la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1975 y ha vuelto aparecer en los casos *Craig v. Boren* de 1976, *Califano v. Wescott* de 1979 y *Orr v. Orr* del mismo año, entre otros). Esta separación de ámbitos de actuación ha supuesto para las mujeres una relegación importante en el campo político, que es justamente lo que tratan de evitar las cuotas electorales. Se podría decir que tal vez las cuotas no son neutrales con respecto al sexo, pero sí respecto al género.

C) Las cuotas son paternalistas. Los críticos de las cuotas afirman que se trata de medidas que consideran a las mujeres como seres indefensos o como menores de edad, que necesitan de la ayuda del ordenamiento jurídico para poder competir con los hombres. En realidad, sucede aproximadamente lo contrario, es decir, porque se considera que las mujeres son igual o más capaces que los hombres para desempeñar cualquier cargo público es por lo que se crean las cuotas, que como se dijo, tienden a disminuir una *probabilidad objetiva* que opera actualmente contra las mujeres. Las

cuotas no se crean porque se piense que las mujeres tienen menos méritos, sino porque las relaciones de poder realmente existentes en nuestras sociedades les impiden aplicar esos méritos en las instituciones representativas.

D) Las cuotas no respetan los criterios de mérito. Se afirma por sus críticos que las cuotas no toman en cuenta el mérito de las personas, sino simplemente su sexo a la hora de distribuir las posibilidades de acceder a cargos públicos electivos. La respuesta a esta objeción es que el mérito, siendo sin duda importante, no puede ser el único criterio para la distribución de beneficios sociales. Puede suceder incluso que el mérito sea un criterio injusto si la situación de partida de dos personas o de dos grupos no es equitativa. A la crítica del mérito se suele acompañar el argumento de que las mujeres ya han logrado avanzar mucho en los distintos ámbitos públicos y que es solamente una cuestión de tiempo para que tengan mayor presencia en los parlamentos y cámaras legislativas; en realidad, los datos demuestran que incluso en sociedades en donde la emancipación de las mujeres se realizó hace muchos años, los cambios siguen sin producirse y la diferencia entre hombres y mujeres sigue siendo muy importante (Francia es el mejor ejemplo).

Por otro lado, es importante señalar que en materia política los méritos son más difícilmente medibles que en otros campos, pues no hay criterios objetivos que nos puedan indicar si una persona será o no un buen representante popular. Además, si el mérito ha sido hasta ahora el criterio con el que se han integrado los órganos públicos, habría que empezar a cuestionarlo a la vista de los pobres resultados que ha generado y del desencanto que la gente tiene sobre sus representantes populares. La evaluación de los méritos que actualmente hacen nuestras sociedades puede y debe ser cuestionada, pues en muchos aspectos es obvio

que no está dando buenos resultados. En relación al criterio de mérito, Elena Beltrán afirma que “Es difícil la defensa, desde un punto de vista moral, de la idea de que alguien merece una posición particular porque está cualificado desde un punto de vista objetivo, si pensamos en el mérito como una construcción social que refleja una serie de factores sobre los cuales el individuo no tiene control, como el talento, el entorno familiar, la educación recibida, los recursos económicos o la socialización en los roles de género”<sup>96</sup>.

La justificación de las cuotas electorales de género procede, según Alfonso Ruiz Miguel, de dos tipos de razones: “en cuanto al fin, las cuotas pretenden una sociedad más igualitaria en la que la pertenencia a la categoría de los hombres o de las mujeres sea irrelevante para el reparto de los papeles públicos y privados, un proceso que se está mostrando muy lento y en buena parte reacio a producirse por mera maduración; en cuanto al medio, facilitar el acceso a puestos socialmente importantes puede ser un instrumento eficaz para lograr ese fin, si no de manera directa y completa, sí al menos como forma de simbolización de la posibilidad de romper el techo de cristal que obstruye a las mujeres formar parte de la inmensa mayoría de los centros de decisión... ofreciendo nuevos modelos de *rol* más igualitarios para las generaciones más jóvenes”<sup>97</sup>. Sobre la justificación de las cuotas, Ferrajoli defiende el hecho de que “puede perfectamente disponerse que a cada uno de los dos géneros, masculino y femenino, se reserve una cuota de los candidatos, o, mejor aun, de los elegidos, o también de los puestos de trabajo, de las funciones directivas y similares”<sup>98</sup>.

96 Beltrán, Elena *et al.*, *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza Editorial, 2001, p. 236.

97 Ruiz Miguel, Alfonso, “Paridad electoral y cuotas femeninas”, *Claves de razón práctica*, número 94, Madrid, julio-agosto de 1999, p. 48.

98 *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 89.

El mismo Ferrajoli apunta, como conclusión del tema sobre la necesidad de introducir medidas de discriminación positiva para proteger la igualdad efectiva de las mujeres (“garantías sexuadas”, las llama), lo siguiente:

**Es obvio que ningún mecanismo jurídico podrá por sí solo garantizar la igualdad de hecho entre los dos sexos, por mucho que pueda ser repensado y reformulado en función de la valorización de la diferencia. La igualdad, no solo entre los sexos, es siempre una utopía jurídica, que continuará siendo violada mientras subsistan las razones sociales, económicas y culturales que siempre sustentan el dominio masculino. Pero esto no quita nada de su valor normativo. De otro modo, sería como decir que el *habeas corpus* no tiene ningún valor porque a menudo, de hecho, la policía practica detenciones arbitrarias. El verdadero problema, que exige invención e imaginación jurídica, es la elaboración de una garantía de la diferencia que sirva de hecho para garantizar la igualdad**<sup>99</sup>.

En América Latina, las cuotas han sido consideradas como constitucionales al menos por la Suprema Corte de Justicia de México (como lo veremos enseguida) y por la Corte Constitucional de Colombia. Esta última sostuvo tres argumentos en favor de las cuotas que vale la pena consignar, toda vez que refuerzan algunos de los que ya se han mencionado:

A) A pesar de existir un claro equilibrio entre la población femenina y la masculina calificada para acceder a los más altos niveles decisorios, tal equilibrio no se refleja en la efectiva representación de uno y otro en dichos niveles;

B) Que la precaria representación de la mujer obedece a un criterio irracional de discriminación, más que a supuestos factores de inferioridad natural o de formación cultural y académica, lo demuestra de modo contundente el hecho de que en la carrera administrativa, cuyos cargos se proveen por el sistema de méritos, la representación de la mujer llega incluso a sobrepasar a la del hombre;

C) Es necesario remover los obstáculos presentes que impiden la participación de la mujer con medidas que produzcan un doble efecto: uno inmediato, consistente en paliar la sub-representación; y otro  
<sup>99</sup> *Idem*, p. 92.



a más largo plazo, que incida en la transformación de la mentalidad, incompatible con los propósitos trazados por una Constitución igualitaria y democrática.

Hay que recordar que las cuotas fueron establecidas en Colombia por mandato de la Ley 581 de 2000.

Las cuotas y el derecho internacional de los derechos humanos.

En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General número 18 (sobre no discriminación, adoptada en su 37° periodo de sesiones, 1989)<sup>100</sup> señala que “el principio de igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto” (párrafo 10).

En sentido parecido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, en su Recomendación General número 5 (sobre medidas especiales temporales, adoptada en su 7° periodo de sesiones, 1988)<sup>101</sup>, recomienda

100 Consultable en Carbonell, Moguel y Pérez Portilla, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos básicos*, cit., tomo I, pp. 422 y ss.

101 Consultable en Carbonell, Moguel y Pérez Portilla, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos básicos*, cit., tomo I, pp. 641-

que los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (entre los que se encuentra México) “hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo”.

Esta recomendación encuentra sustento en el artículo 4.1 de la propia Convención, que dispone lo siguiente: “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”.

Ya no en referencia a las cuotas electorales, sino más en general sobre todo tipo de medidas de acción positiva, se puede también recordar que la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad señala que

**No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación (artículo 1.2.B).**

En México las cuotas electorales de género se han establecido en algunos códigos electorales de las entidades federativas y a nivel federal en el COFIPE. Vale la pena mencionar que el tema de la constitucionalidad de las cuotas fue examinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a

---

través de la acción de inconstitucionalidad 2/2002, que fue promovida por el Partido Acción Nacional contra las reformas que las introdujeron en el Código Electoral del Estado de Coahuila. En su sentencia la SCJN considera que las cuotas no son inconstitucionales, si bien su argumentación no es del todo contundente al respecto.

Luego de esa sentencia, fueron publicadas las reformas al COFIPE (*Diario Oficial de la Federación* del 24 de junio de 2002) para introducir las cuotas electorales de género en el ámbito federal. Concretamente, se reformaron los artículos 4.1, 38.1, 175.3 y 269.3 y se adicionaron los artículos 175-A, 175-B y 175-C; también se derogó por la misma reforma el artículo Vigésimo Segundo transitorio tal como estaba a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

De acuerdo con la regulación de esa fecha, “es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular” (artículo 4.1); los partidos políticos tienen la obligación de “garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas” (artículo 38.1 inciso S), por lo que “promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento (el COFIPE), la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional” (artículo 175.3). Para lograr ese propósito, “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los

partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género” (artículo 175-A).

En consecuencia con lo anterior, se crea un sistema de “listas cremallera” para evitar que, cumpliendo con el porcentaje establecido en el artículo 175-A, los partidos terminen relegando a las mujeres a los peores sitios de las listas electorales; en este sentido, el COFIPE establece que “Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido”. Este esquema de listas cremallera es importante, ya que como señala Alfonso Ruiz Miguel, “el simple establecimiento de una reserva porcentual o cuota que garantice una cierta presencia de candidatas femeninas podría ser una propuesta funcionalmente ineficiente si no se garantizara además una cierta reserva en la ordenación o colocación de tales candidaturas... de modo que los lugares con posibilidades reales de elección no queden predispuestos fundamentalmente para varones”<sup>102</sup>.

El COFIPE en ese entonces vigente preveía también la consecuencia jurídica para el caso de que los partidos no respeten los señalamientos que se acaban de mencionar respecto a las cuotas (artículo 175-C); si los partidos no cumplen con los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del IFE les requerirá para que en un plazo de 48 horas a partir de la notificación rectifiquen la solicitud de registro; si no proceden a tal rectificación, el IFE les impondrá una amonestación pública y

---

102 “Paridad electoral y cuotas femeninas”, cit., pp. 48-49.

les dará un nuevo plazo, de 24 horas, para que hagan la corrección; si no se hace en ese tiempo, el IFE sancionará al partido correspondiente con la negativa del registro de las candidaturas de que se trate. Estas reglas no se aplicarán para las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

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

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

La necesaria temporalidad de las acciones afirmativas es algo que aparece en varias sentencias de los tribunales constitucionales que se han pronunciado sobre el tema (así por ejemplo, en

la sentencia 128/1987 del Tribunal Constitucional español, en la que se habla de que las acciones afirmativas deben someterse a “revisión periódica” para comprobar la pervivencia de la discriminación que las originó; también aparece el elemento temporal en la sentencia *Johnson v. Santa Clara County* de la Corte Suprema de los Estados Unidos, dictada en marzo de 1987 a propósito de acciones afirmativas para mujeres en el ámbito de las contrataciones en el sector público)<sup>103</sup>.

Sin embargo, la regulación del entonces vigente COFIPE no se dirige claramente a los fines señalados, puesto que establece una temporalidad mínima, que no tiene sentido tal como está redactada, ya que no puede servir para limitar las futuras decisiones que sobre el mismo tema tome el propio poder legislativo; para decirlo en otras palabras, ¿qué sucedería con esa norma si dentro de un par de años decide el Congreso de la Unión derogarla? Hubiera sido quizá mejor redactar de otra forma la cláusula de temporalidad; por ejemplo previendo la obligación de generar informes sobre la persistencia de bajos porcentajes de candidatas en las listas electorales, que podría rendir el IFE ante el Congreso de la Unión o de alguna otra manera.

En cualquier caso y dejando de lado la redacción del COFIPE, interesa subrayar que las cuotas, como en general las acciones afirmativas, deben ser medidas temporales, que se justifican mientras dura la situación discriminatoria que quieren combatir, pero que pierden su sentido si esa situación ha dejado de existir.

La primera aplicación de la nueva normatividad electoral en materia de cuotas electorales se hizo en las elecciones federales de julio de 2003. De acuerdo con la información estadística disponible,<sup>103</sup> Tómese en cuenta, en este contexto, el contenido del artículo 4.1. de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer.

el efecto de la reforma legislativa fue muy positivo, pues el porcentaje de candidatas propuestas por los partidos subió de forma sensible, aunque no espectacular<sup>104</sup>. En las candidaturas de mayoría relativa los partidos han aumentado el número de mujeres candidatas, pero sobre todo en los puestos de suplentes, lo cual no es muy correcto, aunque sea jurídicamente indiscutible, al tenor de las disposiciones vigentes. En los puestos de representación proporcional, tal como lo indica la normatividad a la que ya hemos hecho referencia, la presencia de mujeres aumentó significativamente en los puestos de titularidad. Los datos demuestran, pues, que las cuotas sí pueden tener un impacto a corto plazo en el número de mujeres legisladoras.

Con posterioridad a esa fecha, hubo una importante reforma constitucional en materia electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007. De ella derivó un nuevo COFIPE, publicado en el Diario oficial de la federación el 14 de enero de 2008, que también regula el tema de las cuotas electorales por razón de género, de manera relativamente diferente a la legislación precedente que acabamos de citar.

Se mantiene la mención en el artículo 4 acerca de la posibilidad de todos los ciudadanos de participar en la competencia para cargos de elección popular, respetando “la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres”.

En el artículo 218.3. se señala que los partidos observarán “la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional”.

---

104 Los datos y porcentajes concretos pueden verse en Fernández Poncela, Anna M., “Candidatas, cuotas y mujeres”, *Este País. Tendencias y opiniones*, número 148, México, julio de 2003, pp. 22-25.

El artículo 219 señala que todas las candidaturas al Congreso de la Unión (diputados y senadores) deben ser de al menos un 40% con miembros de un determinado género, procurando llegar a la paridad. Se exceptúan de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrática, conforme a los estatutos de cada partido.

Las listas de candidaturas plurinominales, en ambas Cámaras, se deben integrar por segmentos de cinco candidaturas, dos de las cuales serán de género distinto, de manera alternada, de forma tal que se preserve la regulación anterior por lo que hace a las listas “cremallera” (aunque se pasa de segmentos de 3 a segmentos de 5 en cada listas, lo cual creo que no afecta en modo alguno el fondo de la regulación, dado el mandato de que se alternen los géneros dentro de cada segmento).

El artículo 221 prevé las sanciones para el caso de que se incumplan las disposiciones de los artículos 219 y 220, las cuales son en primera instancia una amonestación y luego, si no se corrige el incumplimiento, la negativa del registro.

La situación del tema que nos ocupa en el estado de Aguascalientes es menos alentadora que la que existe a nivel federal, toda vez que su legislación es un poco menos completa. Las cuotas electorales de género se regulan en el artículo 186 del Código Electoral local vigente, cuyo texto (en la parte referida el tema que nos interesa) es el siguiente:

**Los partidos políticos, en las listas de representación proporcional, en las elecciones de diputados y ayuntamientos, deberán registrar, cuando menos el cuarenta por ciento de candidatos de diferente género, en propietarios y suplentes. La presente regla no aplica para las candidaturas de elecciones por el principio de mayoría.**

**El Consejero Presidente una vez remitida y notificada la última solicitud de registro de candidatos por los Consejos Distritales, en el término de 24 horas realizará la revisión y calificación final respecto del porcentaje determinado en el párrafo anterior, ante lo cual para el**



caso de no respetarse podrá requerir a los partidos y coaliciones para que, a su vez en el término de 48 horas subsanen las deficiencias, de no hacerlo se tendrán por no presentadas las solicitudes de registro de candidatos correspondientes a la elección de que se trate.

El cumplimiento de los requerimientos que sean realizados a los Partidos y Coaliciones podrá darse siempre que se realice dentro de las 48 horas posteriores a la notificación, siendo procedente ello, aún concluido el término establecido en el artículo 187 del presente Código.

¿Cuáles son los problemas que presenta esta regulación? Cabe observar al menos las siguientes cuestiones:

- a) Las cuotas se limitan a los representantes electos mediante el sistema de listas plurinominales, dejando a un lado a los diputados electos mediante el sistema de mayoría relativa a partir de distritos electorales uninominales. Si en un futuro se disminuyera la presencia de diputados plurinominales, como lo han propuesto diversas iniciativas ya presentadas ante el Congreso de la Unión, en esa misma medida disminuiría la posibilidad de aplicar la norma transcrita.
- b) Respecto de las listas plurinominales no está previsto un sistema de “listas cremallera”, de modo que quizá el 40% ordenado por el legislador pueda ser cubierto mediante la inclusión de mujeres en los últimos lugares de la lista.
- c) No está prevista una revisión temporal para poder determinar la manera en que ha venido teniendo efectos el mandato de las cuotas. Como ya fue expuesto, la temporalidad es un rasgo que permite legitimar a las acciones positivas en general y a las cuotas en particular.

Por lo antes expuesto, tengo a bien someter a la consideración de este Honorable Representación Popular para su análisis, discusión y en su caso, aprobación, la siguiente iniciativa de:

## **DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA Y ADICIONAL EL ARTÍCULO 186, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES PARA QUEDAR COMO SIGUE:

**ARTÍCULO 186.-** En términos de lo establecido por el inciso e) de la fracción IV del Artículo 116 de la Constitución General de la República, corresponde exclusivamente a los partidos políticos, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, por conducto del Presidente del Comité Directivo Estatal o su equivalente, de conformidad con sus estatutos.

**ARTÍCULO 186-A.-** Para efectos de garantizar la proporcionalidad y la equidad de género como premisa fundamental para el desarrollo democrático y la consolidación de las instituciones, será obligatorio realizar el registro del 50% de las candidaturas de cada género, tanto en los distritos uninominales como en las listas plurinominales.

**ARTÍCULO 186-B.-** En el caso del sistema de listas plurinominales, se deberán prever alternativamente un hombre y una mujer en el desarrollo de las mismas, de modo que se respete el principio del 50% de candidaturas para cada género.

**ARTÍCULO 186-C.-** La regla del 50% de candidaturas para cada género debe operar tanto para candidatos titulares como para los suplentes.

**ARTÍCULO 186-D.-** El cumplimiento de los requerimientos que sean realizados a los Partidos y Coaliciones podrá darse siempre que se realice dentro de las 48 horas posteriores a la notificación, siendo procedente ello, aún concluido el término establecido en el Artículo 187 del presente Código.

**TRANSITORIO**

En términos del presente artículo, se faculta al Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral para revisar y calificar el cumplimiento que los partidos políticos realicen de las disposiciones relativas a las cuotas electorales de género.

**ARTÍCULO 187-E.-** En caso de que un partido político no cumpla con el mandato legal en materia de cuotas electorales de género, el Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral, en el plazo de 24 horas contadas a partir de la recepción de la solicitud de inscripción de candidaturas, requerirá al partido político de que se trata a efecto de que haga las correcciones que estime necesarias para cumplir con lo que señala el presente instrumento legal.

El partido político requerido contará con un plazo máximo de hasta 48 horas, contadas a partir de que se realice la notificación por parte de la autoridad administrativa federal, para subsanar las inconsistencias en su solicitud de registro.

En caso de que la corrección no se realice, o se realice en forma distinta a lo ordenado por la ley, la autoridad electoral tendrá por no presentada la solicitud de registro de candidatos.

**ARTÍCULO ÚNICO.-** El presente Decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Aguascalientes, Ags., a \_\_ de \_\_\_\_\_ de  
20010

**A T E N T A M E N T E**  
**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN**

**ING. LUIS ARMANDO REYNOSO FEMAT**  
Gobernador Constitucional del Estado

**LIC. JUAN ÁNGEL JOSÉ PÉREZ TALAMATES**  
Secretario General de Gobierno





5. Referencias bibliográficas para profundizar en el tema.

La bibliografía en torno a la igualdad entre hombres y mujeres, las acciones afirmativas, la representación política y demás asuntos afines es verdaderamente inmensa y literalmente inabarcable. Con todo, se estima que las siguientes referencias son las más importantes en la materia, a efecto de guiar el estudio y el análisis más profundo de quien quiera seguir aprendiendo en estos temas.

Aguilar, Fernando, "A favor de las cuotas femeninas", Claves de razón práctica, Madrid, número 116, octubre de 2001.

Albert López-Ibor, Rocío, Economía y discriminación. La regulación antidiscriminación por razón de sexo, Madrid, Minerva Ediciones, 2002.

Alemaný, Macario, "Las estrategias de la igualdad", Isonomía, número 11, México, 1999.

Añon, María José, Igualdad, diferencias y desigualdades, México, Fontamara, 2001.

Aparisi Miralles, Ángela, "Notas sobre el concepto de discriminación", Derechos y libertades, número 5, Madrid, julio-diciembre de 1995.

Aranda, Elviro, Cuota de mujeres y régimen electoral, Madrid, Universidad Carlos III, Dykinson, 2001.

Ballester, María Amparo, Diferencia y discriminación normativa por razón de sexo en el orden laboral, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994.

Ballestrero, María Victoria, "Acciones positivas. Punto y aparte", Doxa, número 19, Alicante, 1996.

Barrére Unzueta, María, "Problemas del derecho antidiscriminatorio: subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades", Revista vasca de administración pública, número 60, mayo-agosto de 2001.

Becalli, Bianca (ed.), Donne in quota. E giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?,

Milán, Feltrinelli, 1999.

Beck-Gernsheim, Elisabeth, Reinventing the family. In search of new lifestyles, Cambridge, Polity Press, 2002.

Beltrán, Elena et al., Feminismos. Debates teóricos contemporáneos, Madrid, Alianza Editorial, 2001.

Bernal Pulido, Carlos, El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, Madrid, CEPC, 2003.

Bernal Pulido, Carlos, "El juicio de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana" en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coordinadores), Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, IJ-UNAM, 2002.

Biglino Campos, Paloma, "Las mujeres en los partidos políticos: representación, igualdad y cuotas internas" en VV.AA., Mujer y Constitución en España, Madrid, CEPC, 2000.

Bilbao Ubillos, Juan María y Rey Martínez, Fernando, "El principio constitucional de igualdad en la jurisprudencia española" en Carbonell, Miguel (compilador), El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción, México, CNDH, 2003.

Brage Camazano, Joaquín, Discriminación positiva en favor de la mujer en el derecho comunitario, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2001.

Callinicos, Alex, Igualdad, Madrid, Siglo XXI de España editores, 2003.

Canales, Lorea, "La Constitución y las mujeres: una propuesta" en VV.AA., Propuestas de reformas constitucionales, México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados- Editorial Themis, 2000.

Carabita, B., Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione, CEDAM, Padua, 1984.

Carbonell, Miguel (compilador), El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción, México, CNDH, 2003.

Carbonell, Miguel, "Legislar contra la discriminación" en Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, IJ-UNAM, 2002.

- Carbonell, Miguel, "Igualdad constitucional", *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2003*, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2003.
- Carbonell, Miguel, "Discriminación (prohibición de)", *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2003*, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2003.
- Carrillo, Marc, "Cuotas e igualdad por razón de sexo" en Carbonell, Miguel (compilador), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, CNDH, 2002.
- Comanducci, Paolo, "Uguaglianza: una proposta neo-illuminista", *Analisi e diritto 1992*, a cargo de Paolo Comanducci y Riccardo Guastini, Turín, Giappichelli, 1992.
- Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, México, 2001.
- De Asís Roig, Rafael, "La igualdad en el discurso de los derechos" en López García, José Antonio y Del Real, J. Alberto (editores), *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*, Madrid, Dykinson, 2000.
- De Lucas, Javier, "La lucha contra la discriminación" en VV.AA., *Consolidación de derechos y garantías: los grandes retos de los derechos humanos en el siglo XXI*, Madrid, CGPJ, 1999.
- De Lucas, Javier, "Condorcet: la lucha por la igualdad en los derechos" en VV.AA., *Historia de los derechos fundamentales*, tomo II, Siglo XVIII, Volumen II, *La filosofía de los derechos humanos*, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III, 2001.
- Díez Picazo, Luis María, "Sobre la igualdad ante la ley" en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, CEPC, UCM, Tribunal Constitucional, 2002, tomo I.
- Dworkin, Ronald, "Eguaglianza", *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, volumen III, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1993.
- Dworkin, Ronald, *Sovereign virtue: the theory and practice of equality*, Cambridge, Harvard University Press, 2000 (traducción al español, Barcelona, Paidós, 2003).
- Elósegui Itxaso, María, *Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres*, Madrid, CEPC, 2003.
- Fernández, Encarnación, *Igualdad y derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 2003.
- Fernández Poncela, Anna M., "Candidatas, cuotas y mujeres", *Este País. Tendencias y opiniones*, número 148, México, julio de 2003.
- García Añón, José, "Derechos sociales e igualdad" en Abramovich, Víctor, Añón, María José y Courtis, Christian (compiladores), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003.
- Giménez Gluck, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- Giorgis, Andrea, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Turín, Jovene, 1999.
- González Beilfuss, Markus, *Tribunal constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Madrid, CEPC, 2000.
- González Galván, Jorge, Hernández, Pilar y Sánchez Castañeda, Alfredo, "La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario" en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, IIJ-UNAM, 2001.
- Hernando García, Pedro J., "Un elemento modificador de la capacidad electoral: las acciones positivas en el campo de los derechos políticos" en Pau Vall, Francesc (coordinador), *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Aranzadi, 2002.
- Jiménez Campo, Javier, "La igualdad jurídica como límite frente al legislador", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 9, Madrid, 1983.
- Kemelmajer de Carlucci, Aída, "Las acciones positivas" en Carbonell, Miguel (compilador), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, México, CNDH, 2003.
- Laporta, Francisco J., "El principio de igualdad: introducción a su análisis", *Sistema*, número 67, Madrid, 1985.
- Laporta, Francisco J., "Problemas de la igualdad" en Valcárcel, Amelia (compiladora), *El concepto de igualdad*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1994.
- López Guerra, Luis, "Igualdad, no discriminación y acción positiva en la Constitución de 1978" en VV.AA., *Mujer y Constitución en España*, Madrid, CEPC, 2000.

- Maravall, José María (editor), Dimensiones de la desigualdad, Madrid, Visor, 1999.
- Martín Vida, María Ángeles, Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva, Madrid, Civitas, 2003.
- McCrudden, Christopher (editor), Anti-Discrimination Law, Nueva York, New York University Press, 1991.
- ONU, Situación de la mujer en el mundo 2000. Tendencias y estadísticas, Nueva York, Naciones Unidas, 2001.
- Peces-Barba, Gregorio, “De la igualdad normativa a la igualdad de hecho. Las cuotas femeninas en las elecciones” en López García, José Antonio y Del Real, J. Alberto (editores), Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho, Madrid, Dykinson, 2000.
- Pérez Portilla, Karla, “Acciones positivas”, Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2003, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2003.
- Pérez Portilla, Karla, Principio de igualdad: alcances y perspectivas, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, UNAM, noviembre de 2003.
- Phillips, Anne, “Democrazia e rappresentanza. Ovvero, perché il sesso dei nostri rappresentanti dovrebbe avere importanza?” en Becalli, Bianca (editora), Donne in quota. E giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?, Milán, Feltrinelli, 1999.
- Rey Martínez, Fernando, El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo, Madrid, McGraw-Hill, 1995.
- Rey Martínez, Fernando, “Principales problemas jurídico-constitucionales que afectan a las mujeres en las relaciones de trabajo” en VV.AA., Mujer y Constitución en España, Madrid, CEPC, 2000.
- Rey Martínez, Fernando, “El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo”, ABZ. Información y análisis jurídicos, número 121, Morelia, 2000.
- Rodríguez Piñero, Miguel, “Nuevas dimensiones de la igualdad: no discriminación y acción positiva”, Persona y derecho, número 44, 2001.
- Rodríguez Piñero, Miguel y Fernández López, María F., Igualdad y discriminación, Madrid, Tecnos, 1986.
- Rodríguez Ruiz, Blanca, “Discriminación y participación”, Revista de Estudios Políticos, número 110, Madrid, octubre de 2000.
- Rosenfeld, Michel, Affirmative action and justice. A philosophical and constitutional inquiry, New Haven, Yale University Press, 1991.
- Rosenfeld, Michel, “Igualdad y acción afirmativa para las mujeres en la Constitución de los Estados Unidos” en VV.AA., Mujer y Constitución en España, Madrid, CEPC, 2000.
- Rosenfeld, Michel, “Hacia una reconstrucción de la igualdad constitucional” en Carbonell, Miguel (compilador), El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción, México, CNDH, 2003.
- Rubio Llorente, Francisco, “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción” en su libro La forma del poder, Madrid, CEC, 1993.
- Rubio Llorente, Francisco, “Igualdad” en Aragón, Manuel (coordinador), Temas básicos de derecho constitucional, tomo III, Madrid, Civitas, 2001.
- Ruiz Miguel, Alfonso, “Discriminación inversa e igualdad” en Valcárcel, Amelia (compiladora), El concepto de igualdad, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1994.
- Ruiz Miguel, Alfonso, “La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, Doxa, número 19, Alicante, 1996.
- Ruiz Miguel, Alfonso, “Paridad electoral y cuotas femeninas”, Claves de razón práctica, número 94, Madrid, julio-agosto de 1999.
- Ruiz Miguel, Alfonso, “La igualdad política”, Derechos y libertades, número 11, Madrid, enero-diciembre de 2002.
- Ruiz Miguel, Alfonso, “Sobre el concepto de igualdad” en Carbonell, Miguel (compilador), El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción, México, CNDH, 2003.
- Ruiz Miguel, Alfonso, “La representación democrática de las mujeres” en Carbonell, Miguel (compilador), El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción, México, CNDH, 2003.
- Sánchez Muñoz, Cristina, “Feminismo y ciudadanía” en Díaz, Elías y Colomer, Juan Luis

(editores), Estado, justicia, derechos, Madrid, Alianza Editorial, 2002.

Sánchez Muñoz, Óscar, “Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio” en Pau Vall, Francesc (coordinador), Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, Aranzadi, 2002.

Sierra Hernaiz, Elisa, Acción positiva y empleo **de la mujer, Madrid, CES, 1999.**

Slonimsqui, Pablo, *La ley antidiscriminatoria*, Buenos Aires, FJD editor, 2001.

**Therborn, Göran, “Entre el sexo y el poder: pautas familiares emergentes en el mundo” en Tezanos, José Félix (editor), Clase, estatus y poder en las sociedades emergentes. Quinto foro sobre tendencias sociales, Madrid, Sistema, 2002.**

**Young, Iris Marion, La justicia y la política de la diferencia, trad. de Silvina Alvarez, Madrid, Ediciones Cátedra, 2000.**

Westen, Peter, *Speaking of equality. A analysis of the retorical force of ‘equality’ in moral and legal discourse*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

