

# Legislar para la igualdad

2

## Discriminación

Publicación bimestral. Marzo- Abril de 2008. Año.1, Vol.2



H. Congreso de la Unión  
Cámara de Diputados. LX Legislatura  
Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género  
Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género



*Legislar para la Igualdad*

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres  
y la Equidad de Género

Año I, Vol. 2  
2008.

***Prohibida su venta***

**Material propiedad de la H. Cámara de Diputados.  
Puede ser utilizado para fines de difusión,  
siempre y cuando se respeten los derechos de autor.**

Impreso en México



### **Mesa Directiva**

DIP. RUTH ZAVALETA SALGADO  
**Presidenta**

DIP. V. LUIS SÁNCHEZ JIMÉNEZ  
DIP. CRISTIÁN CASTAÑO CONTRERAS  
DIP. ARNOLDO OCHOA GONZÁLEZ  
**Vicepresidentes**

DIP. ANTONIO JAVIER LÓPEZ ADAME  
DIP. ESMERALDA CÁRDENAS SÁNCHEZ  
DIP. JACINTO GÓMEZ PASILLAS  
DIP. MARÍA DEL CARMEN SALVATORI BRONCA

DIP. MARÍA EUGENIA JIMÉNEZ VALENZUELA  
DIP. MARÍA MERCEDES MACIEL ORTIZ  
DIP. PATRICIA VILLANUEVA ABRAJÁN  
DIP. SANTIAGO GUSTAVO PEDRO CORTÉS

### **Secretarios**

**Comité del CEAMEG**  
DIP. MARÍA SOLEDAD LIMAS FRESCAS  
**Presidenta**

DIP. BERTHA YOLANDA RODRÍGUEZ RAMÍREZ  
DIP. HOLLY MATUS TOLEDO  
**Secretarias**

DIP. ADRIANA REBECA VIEYRA OLIVARES  
DIP. AGUSTÍN LEURA GONZÁLEZ  
DIP. ARACELY ESCALANTE JASSO  
DIP. DAISY SELENE HERNÁNDEZ GAYTÁN  
DIP. DAVID LARA COMPEÁN  
DIP. JAIME ESPEJEL LAZCANO  
DIP. JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES  
DIP. LAURA ANGÉLICA ROJAS HERNÁNDEZ

DIP. LIZBETH EVELIA MEDINA RODRÍGUEZ  
DIP. MA. MERCEDES MACIEL ORTIZ  
DIP. MARÍA G. GUADALUPE VALENZUELA GARCÍA  
DIP. MARICELA CONTRERAS JULIÁN  
DIP. MARTHA ANGÉLICA ROMO JIMÉNEZ  
DIP. MARTHA ANGÉLICA TAGLE MARTÍNEZ  
DIP. OLGA PATRICIA CHOZAS Y CHOZAS  
DIP. ROSARIO I. ORTÍZ MAGALLÓN

### **Integrantes**

#### **Secretaría General de la Cámara de Diputados**

DR. GUILLERMO HARO BÉLCHEZ  
**Secretaría General**

LIC. EMILIO SUÁREZ LICONA  
**Secretaría de Servicios Parlamentarios**



**Centro de Estudios para el Adelanto  
de las Mujeres y la Equidad de Género**

MTRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES CORTE RÍOS  
**Dirección General**

**Dirección de estudios para la armonización  
legislativa en los derechos humanos de las mujeres  
y la Equidad de Género**

MTRA. MA. DE LOURDES GARCÍA ACEVEDO  
**Dirección de estudios de políticas públicas  
y de la condición económica,  
política y social de las mujeres**

LIC. RICARDO SOTO RAMÍREZ  
**Dirección interina de estudios sociodemográficos,  
información y estadísticas de género**

LILIA MARTÍNEZ P.  
**Asesoría en difusión**

ASBEIDY ADRIANA ROMERO DE NOVA  
**Corrección de estilo**

LESLIE VILLALBA OLVERA  
**Revisión**

LIC. JULIO IVÁN MONTAÑO MELGAREJO  
**Apoyo Técnico**

LIC. LETICIA CERDA GONZÁLEZ  
**Diseño de portada**

TALLERES GRÁFICOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.  
CÁMARA DE DIPUTADOS. LX LEGISLATURA  
**Diseño de interiores y formación**

**Material propiedad de la  
H. Cámara de Diputados.  
Puede ser utilizado para fines de  
difusión, siempre y cuando se  
respeten los derechos de autor.**

## CONTENIDO

### *Marco nacional e internacional de la discriminación.*

*Nuria Gabriela Hernández Abarca.*

*Investigadora B CEAMEG*

*Pág. 7*

### *Discriminación:*

#### *fenómeno que afecta a sectores de la sociedad mexicana:*

*Leticia Cerda González.*

*Investigadora B CEAMEG*

*Pág. 14*

### *Análisis de las disposiciones legislativas, en materia de violencia contra las mujeres por entidad federativa.*

*Dirección de estudios para la armonización legislativa  
en los derechos humanos de las mujeres  
y la Equidad de Género*

*Laura Henríquez Maldonado,*

*Gabriela Márdero Jiménez,*

*Nuria Gabriela Hernández Abarca,*

*Asbeidy Adriana Romero De Nova*

*Irwin Salazar Vega y Lilia Martínez*

*Pág. 22*

### *La importancia de la paridad entre mujeres y hombres en la participación política.*

*Adriana Medina Espino.*

*Investigadora A del CEAMEG*

*Pág. 28*

### *Las reformas y adiciones a la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.*

*Laura Henríquez Maldonado.*

*Investigadora A del CEAMEG*

*Pág. 35*

### *Participación de las organizaciones de la Sociedad Civil en los mecanismos para el Adelanto de las Mujeres.*

#### *Comisión de Análisis Legislativo.*

*Emb. Aída González Martínez,*

*Mtra. Ángeles Corte Ríos. Directora General del CEAMEG*

*Pág. 36*

### **MATERIAL PROPIEDAD DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS**

**Para fines de difusión puede ser utilizado siempre y cuando se respeten los derechos de autor.**

**Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente reflejan la posición del CEAMEG.**

## *Editorial*

*El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género tiene como objetivo el apoyo al trabajo legislativo para promover el adelanto de las mujeres y la equidad de género.*

*Esta revista busca ser un nuevo instrumento para aportar información, análisis y puntos de vista a las legisladoras y legisladores.*

*Los temas que se abordan en este número pretenden brindar información sobre aspectos importantes para legislar a favor de una sociedad igualitaria entre hombres y mujeres, analizando diferentes problemáticas desde aspectos jurídicos, partiendo de la armonización, la homologación y la transversalización legislativa.*

### **Publicación bimestral Marzo-Abril de 2008 Año I, Vol. 2**

**Centro de Estudios para el Adelanto de  
las Mujeres y la Equidad de Género**  
H. Congreso de la Unión  
Cámara de Diputados. LX Legislatura

Agradeceremos sus comentarios al  
correo electrónico:  
[ceameg@congreso.gob.mx](mailto:ceameg@congreso.gob.mx)

Av. Congreso de la Unión No.66, Edif. D, 1er.  
Piso, Col. El Parque. Delegación Venustiano  
Carranza. C.P. 15969, México, D. F.

Tel. 5036 0000 ext. 59234

Página electrónica:  
<http://www3.diputados.gob.mx/camara/CEAMEG>



## **Marco nacional e internacional de la discriminación**

NURIA GABRIELA HERNÁNDEZ ABARCA

*La discriminación hace imposible el acceso y disfrute de los derechos y las oportunidades que todo ser humano debe tener en un sistema de igualdad y equidad. Por ello, la lucha contra todas las formas de discriminación debe ser una de las principales tareas de los Estados que se consideran democráticos.*

*En este sentido la legislación representa uno de los mecanismos de tutela de dicho derecho, y de ahí la importancia de su análisis y aplicación.*

La no discriminación es un derecho humano básico y, por ende, propio de todos los seres humanos, por tanto el Estado y sus instituciones deben de velar por su protección. En este sentido, la legislación representa uno de los mecanismos de tutela de dicho derecho, y de ahí la importancia de su análisis y aplicación.

El Diccionario de la Lengua Española, publicado por la Real Academia Española de la Lengua, ofrece dos definiciones del verbo discriminar (del lat. *Discrimināre*): “1. Separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra excluyendo; 2. Dar trato de inferioridad, diferenciar a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etcétera”.

En la primera parte el verbo discriminar de la definición de la Real Academia, no contiene ningún sentido negativo o peyorativo, sin implicar valoración o expresión de una opinión negativa. Sin embargo, de la lectura de la segunda definición señala que en ésta, la discriminación implica “un trato de inferioridad y una diferenciación por motivos como la raza o la religión siendo esta última definición la más extendida en nuestro uso común del idioma, y ya posee un sentido negativo que no se puede dejar de lado” (Zepeda, 2004).

En este sentido el verbo discriminar se puede entender como la forma de tratar a la otra u otro como inferiores, ya sea por alguna característica o forma de ser, que para la persona que ejerce la

discriminación no resulta interesante o aceptable como pueden ser los motivos raciales, religiosos, políticos, entre otros, señalados en la definición de la Real Academia.

Zepeda (2004) señala como definición técnica de discriminar lo plasmado en el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, que a la letra dice:

Todos los seres humanos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación (ONU: 1948).

De este artículo se desprende que toda persona debe estar protegida contra toda discriminación “que infrinja” la propia Declaración, es decir, que no ser discriminado es igual a tener acceso a todos los derechos y libertades (civiles, políticos y sociales) señalados en dicha Declaración. Por lo que Zepeda define a la discriminación como:

Una limitación injusta a las personas en cuanto a sus libertades y protecciones fundamentales, a la participación social y política y a un sistema de bienestar adecuado a sus necesidades. En este ordenamiento fundamental de la comunidad internacional la no discriminación es la llave de acceso para todas las personas, en condiciones equitativas, a todos los derechos.

La legislación como actividad del poder legislativo para crear leyes que protejan los derechos de los ciudadanos, se reviste de fundamental importancia al erigirse como un instrumento para la lucha contra la discriminación existente en la sociedad. En este sentido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como manifestación suprema de este derecho positivo mexicano, nos señala en su primer artículo respecto al tema de la discriminación que:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por lo que tal y como lo señala el texto de dicha garantía constitucional, corresponde al Estado su protección al señalar que, en los Estados Unidos

Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga la misma, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

En la Carta Magna, se señala la discriminación como una limitación o anulación de libertades y derechos.

Así mismo, en su artículo 2° apartado B establece que la Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

En México, la discriminación también se contempla en la legislación secundaria a través de diversas leyes, que se mencionan a continuación:

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, reglamenta la cláusula constitucional contra la discriminación señalada en el artículo 1° y define en su artículo 4° a la discriminación como

“...toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas y agrega que también se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones”.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres señala a la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sus principios rectores. Y explicita que la igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo.

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social establece en su artículo 6° que son derechos para el

desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley General de Educación establece en su artículo 8° que el criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan (así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan) se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos; las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos y la discriminación, especialmente la ejercida en contra de las mujeres.

Y por último, la Ley Federal contra la Discriminación, la cual representa un gran avance en la materia al erigirse como la reglamentación del artículo constitucional antidiscriminatorio, y especificar principios del derecho internacional, para plasmarlos en normas efectivas nacionales.

En materia local, los estados de Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Zacatecas y el Distrito Federal, cuentan ya con su propia normatividad en materia de discriminación.

## **Definiciones de discriminación por entidad federativa**

**Baja California Sur:** Discriminación: Es la distinción, exclusión, rechazo o restricción que, por acción u omisión, con intención o sin ella, y sin motivo o causa que sea racionalmente justificable, produzca el efecto de privar de un bien, de anular, menoscabar o impedir, tanto los derechos o libertades, como la igualdad real de oportunidades y de trato, de las personas.

**Coahuila:** Discriminación: Toda ley, acto, hecho o conducta que provoque distinción, exclusión, restricción o rechazo, motivada por razones de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o económica o de salud, estado de gravidez, lengua, religión, opiniones, preferencia sexual, estado civil, filiación o identidad política, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por efecto

impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

**Chihuahua:** Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción basada en el origen étnico, nacional o regional; en el sexo, la edad, discapacidad, condición social, económica o sociocultural, apariencia personal, ideologías, creencias, caracteres genéticos, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, orientación o preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular, total o parcialmente, el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad con equidad de oportunidades de las personas, haciéndolas nugatorias al afectado.

**Distrito Federal:** Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

**Hidalgo:** Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

**Morelos:** Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

**Nayarit:** Para los efectos de esta ley se entiende por discriminación, toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, las ideologías o creencias, o cualquier otra, que tenga por efecto impedir, menoscabar o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas, y la igualdad real de oportunidades de los individuos.

**Zacatecas:** Para los efectos de esta ley se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, nacional o regional, el género, la

edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, las ideologías o creencias religiosas, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, o cualquier otra, tenga por efecto impedir, menoscabar o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas, y la igualdad real de oportunidades de los individuos.

En cuanto al Marco Jurídico Internacional, en materia de no discriminación, este principio ha sido recurrentemente abordado desde la creación de los primeros textos del derecho internacional<sup>1</sup> de los derechos humanos.

A decir de Carbonell (2005:9), esta prohibición de la no discriminación se ha vuelto más específica, y mejor definida y la misma contempla un doble sentido:

- a) En cuanto a su contenido, el mandato de no discriminación se ha hecho más concreto al enumerar en los textos jurídicos más rasgos con base en los cuales no se puede tratar de forma diferente a las personas.
- b) En cuanto a sus destinatarios, el mandato de la no discriminación se ha enriquecido cada vez más gracias a los textos internacionales, los cuales han precisado las formas concretas de discriminación que padecen muchos grupos en situación de vulnerabilidad.

A nivel internacional, se calcula que actualmente existen poco menos de 150 tratados internacionales y protocolos referidos a los derechos humanos (Durán, 2002:209), y el conocimiento de los mismos, enriquece el entendimiento sobre el tema, de ahí la importancia de analizar los instrumentos internacionales existentes que contemplan el

---

<sup>1</sup> Como ya se mencionó, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 señala en su artículo 7° que todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación. Por su parte el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 señala en su artículo 2°: los Estados parte se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se anuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

principio de la no discriminación con base en estos dos sentidos.

Es necesario señalar que de los tratados internacionales derivan otras fuentes de derecho internacional, como las observaciones generales<sup>2</sup>, que en el caso del estudio del principio de no discriminación, abonan el camino en la interpretación del significado de las respectivas disposiciones de los pactos y tratados en la materia.

Las observaciones generales se asemejan a una especie de jurisprudencia, sólo que no dictada por un órgano jurisdiccional, sino por órganos de carácter más bien consultivo integrado por expertos en la materia (Carbonell: 2005:11).

Además de las citadas recomendaciones generales, en el ámbito internacional, se cuenta con los denominados protocolos que complementan lo señalado en los tratados internacionales.

Para facilitar el estudio de dichos instrumentos internacionales en la materia se agrupan instrumentos internacionales, en el ámbito universal y en el ámbito regional; Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y Observaciones y Recomendaciones Generales.

### **Instrumentos internacionales en el ámbito universal**

Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU 1948): Esta declaración señala en su artículo 7° que todos los seres humanos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU 2007): Esta declaración señala en su artículo 1° que los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos, y en su artículo 2° agrega que los pueblos y las

personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDESC (ONU 1976): Esta declaración señala que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la misma, la cual prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU 1976): Establece que los Estados Partes se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (ONU 1979): Señala que la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. Dice que los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.

Convención sobre los Derechos del Niño (ONU 1990): Esta declaración señala en su artículo 2° que los Estados Partes asegurarán la aplicación de los derechos enunciados en la misma y su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

En el segundo párrafo de dicho artículo, manifiesta que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

---

<sup>2</sup> Se entiende por observaciones generales a las interpretaciones generales dictadas por comités de expertos creados a partir de un mandato de los pactos internacionales de derechos humanos.

## **Instrumentos Internacionales en el ámbito regional**

Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Pacto de San José (OEA 1969): Especifica que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Establece que persona es todo ser humano y que todos son iguales ante la ley y, en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la misma.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (OEA 1995): Señala en su artículo 6° que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros, el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación.

Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA 1999): Señala como objetivos de la misma, la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad y define el término "discriminación contra las personas con discapacidad" como:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Organización Internacional del Trabajo, OIT:

Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (OIT 1960): Señala que para los efectos de la misma el término discriminación comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; y b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

Así mismo, establece que las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

Este convenio especifica que los estados miembro se obligan a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

Convenio 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores emigrantes (OIT 1965): Señala dentro de sus consideraciones que la definición del término "discriminación" en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, no incluye obligatoriamente distinciones basadas en la nacionalidad, el mismo y pretende con sus disposiciones complementar el Convenio señalado.

## **Observaciones y recomendaciones generales**

Observación General número 18 (no discriminación) del Comité de Derechos Humanos (ONU 1989): Destaca que la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación es un "principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos." Y define a la discriminación como: Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas. Así mismo señala que el ámbito de protección contra la discriminación no se limita a los derechos reconocidos en el Pacto sino que dicha protección debe ser parte de las legislaciones internas de los Estados...".

Observación General número 28 (igualdad de derechos entre hombres y mujeres) del Comité de Derechos Humanos (ONU 2000): Señala que los Estados Partes son responsables de asegurar el disfrute de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Según los artículos 2° y 3°, los Estados Partes deben adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluida la prohibición de la discriminación por razones de sexo, para poner término a los actos discriminatorios, que obstan al pleno disfrute de los derechos, tanto en el sector público como en el privado.

Observación General número 5 (personas con discapacidad) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU 1994): Señala que la discriminación, *de jure*<sup>3</sup> o *de facto*<sup>4</sup>, contra las personas con discapacidad existe desde hace mucho tiempo y reviste formas diversas, que van desde la discriminación directa, como por ejemplo la negativa a conceder oportunidades educativas, a formas más "sutiles" de discriminación, como por ejemplo la segregación y el aislamiento conseguidos mediante la imposición de impedimentos físicos y sociales. A los efectos del Pacto, la "discriminación fundada en la discapacidad" puede definirse como una discriminación que incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia, o negativa de alojamiento razonable sobre la base de la discapacidad, cuyo efecto es anular u obstaculizar el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio de derechos económicos, sociales o culturales.

Observación General número 6 (los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU 1995): Establece que ni en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ni en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace explícitamente referencia a la edad como uno de los factores prohibidos. En vez de considerar que se trata de una exclusión intencional, esta omisión se explica probablemente por el hecho de que, cuando se adoptaron estos instrumentos, el problema del envejecimiento de la población no era tan evidente o tan urgente como en la actualidad.

Y afirma que, este hecho no es decisivo puesto que la discriminación basada en "cualquier otra condición social" podría interpretarse en el sentido que se aplica a la edad.

Observación General número 14 (el derecho al disfrute del mas alto nivel posible de salud) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU 2000): Estipula que el derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, y señala que se pueden aplicar muchas medidas, como las relacionadas con la mayoría de las estrategias y los programas destinados a eliminar la discriminación relacionada con la salud, con consecuencias financieras mínimas merced a la promulgación, modificación o revocación de leyes o a la difusión de información.

Observación General número 21 (la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, COCEDAW (ONU 1994):

Establece que los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad con el hombre.

Observación General número 23 (vida pública y vida privada) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer COCEDAW (ONU 1997): Señala que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; participar en organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país. Y establece que los Estados Parte aceptan tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública y asegurar que disfrute en ella de igualdad con el hombre.

Observación General número 24 (la mujer y la salud) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, COCEDAW (ONU 1994): Señala que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

Como se observa son aun muy pocas Entidades Federativas las que cuentan con su propia legislación en materia de no discriminación. A pesar de que la legislación internacional en el tema es muy amplia y no del todo observada por la legislación nacional, debe difundirse entre la ciudadanía, servidoras y servidores públicos, estos instrumentos, nacionales e internacionales, que conforman el piso mínimo exigible en materia de no discriminación; y armonizar las leyes en los congresos locales, ya que es importante avanzar en la aplicación de los instrumentos en pro de la no discriminación.

---

<sup>3</sup> *De jure*. Locución latina que se utiliza en Derecho que significa "de derecho".

<sup>4</sup> *De facto*. Locución que proviene del latín *factum*, se utiliza en Derecho y puede ser interpretada como "de hecho".

## Referencias

Carbonell, M. (2005) *Instrumentos Jurídicos Internacionales en materia de no discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en México.

Durán, C. (2002) *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid: Trotta.

Diccionario de la Lengua Española, publicado por la Real Academia Española de la Lengua. Documento recuperado de la página Web de la RAE el 29 de febrero del 2008 en <http://buscon.rae.es/drae/>

Zepeda, J. (2004) *Qué es la discriminación y cómo combatirla*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

ONU. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, del 10 de diciembre de 1948, consultada en <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1947, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del 11 de junio del 2003 consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar actos de Discriminación en el Estado del 29 de septiembre 2006, consultada en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes2006/Leyes.html>

Ley de justicia para adolescentes del Estado de México del 16 de agosto de 2006, consultada en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes2006/Leyes.html>

Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México del 8 de enero del 2004, consultada en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes2006/Leyes.html>

Ley de Desarrollo Social del Estado de México del 26 de mayo del 2004, consultada en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes2006/Leyes.html>

ONU. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, del 23 de marzo de 1976, consultada en [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm)

ONU. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* del 3 de enero de 1976, consultado en [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_cescr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm)

ONU *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* del 18 de diciembre de 1979 consultada en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>

ONU. *Convención sobre los Derechos del Niño*, del 2 de septiembre de 1990, consultada en [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm)

OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, del 22 de noviembre de 1969, consultada en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

OEA. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"* del 5 de marzo de 1995, consultada en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0029.pdf>

OEA. *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad* del 8 de junio de 1999, consultada en [http://www.mes.gov.ve/servicios/discapacidad/convencion\\_interamericana.doc](http://www.mes.gov.ve/servicios/discapacidad/convencion_interamericana.doc)

OIT. Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, del 15 de junio de 1960, consultado en <http://www.consortio.org.mx/instrumentos/OIT/No%20discriminaci%F3n.pdf>

OIT Convenio sobre los trabajadores migrantes del 24 de junio de 1975, consultada en <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C143>

ONU (1989) Observación general número 18, consultada en <http://www.defensoria.gob.ve/imprimir.asp?sec=160406&id=1182&plantilla=8>

ONU (2000) Observación general No. 28, consultada en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom28.html>

ONU (1994) Observación general número 5, consultada en [http://www.escrnet.org/resources\\_more/resources\\_more\\_show.htm?doc\\_id=428689&parent\\_id=425976](http://www.escrnet.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428689&parent_id=425976)

ONU (1995) Observación general N° 6, consultada en [http://www.escrnet.org/resources\\_more/resources\\_more\\_show.htm?doc\\_id=428700&parent\\_id=425976](http://www.escrnet.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428700&parent_id=425976)

ONU (2000) Observación general N° 14, consultada en <http://www.cetim.ch/es/documents/codesc-2000-4-esp.pdf>

ONU. (1994) Recomendación general N° 21, consultada en <http://catedradh.unesco.unam.mx/generoyequidad/documentos/universales/24.pdf>

ONU (1997) Recomendación general N° 23, consultada en <http://www.mimdes.gob.pe/dgm/compromisos%20internacional es/DDHH%20sobre%20mujeres/51.pdf>

ONU (1999) Recomendación general N° 24, consultada en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

## **Discriminación: fenómeno que afecta a sectores de la sociedad mexicana**

LETICIA CERDA GONZÁLEZ

*Se realiza un planteamiento general de los diversos tipos de discriminación en México, así como datos estadísticos relevantes que apoyan a visibilizar su incidencia.*

De acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 4°, la discriminación se define como:

“(…) toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones”.

Este fenómeno menoscaba las relaciones entre los integrantes de una sociedad, se manifiesta a través de actitudes y prácticas de desprecio hacia una persona o grupo, a los cuales se les asigna un estigma social y/o un prejuicio; estas prácticas conducen a la exclusión y a la negación de los derechos humanos fundamentales, e impacta directamente en la dignidad de las personas.

En México la discriminación afecta a diversos sectores de la sociedad. De acuerdo con la *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2005)*, “nueve de cada diez personas dicen que al menos una vez en sus vidas han sido discriminados, pero en la misma proporción, estas personas han discriminado a otros mexicanos.” Las personas sujetas a la exclusión social en nuestro país según el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), son aproximadamente 106 millones (2005), divididas de la siguiente manera: 53 millones de mujeres, 13 millones de indígenas, 10 millones de personas que viven con discapacidad, 31 millones de niños y niñas, 31 millones de jóvenes, 10 millones que profesan una religión diferente, 8 millones de adultos mayores, 100,000 personas que viven con VIH/SIDA y un número no

registrado de personas que han sido discriminadas por tener preferencias sexuales distintas a la heterosexual<sup>5</sup>.

Sin embargo a partir del año 2001 se han realizado acciones institucionales y políticas para modificar esta situación. A partir del año 2001, se logró la reforma en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su artículo 1°, párrafo 3, que “prohíbe todas las formas de discriminación en el país”. En consecuencia para el año 2003, se aprobó la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* y posteriormente se creó el *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación* (Rodríguez, 2006).

En la *Carpeta de Información Básica (2006)* de el Conapred se menciona que dentro de la acción prioritaria se encuentra realizar una estrategia nacional para combatir la discriminación, la cual se integra por los siguientes objetivos: revisar el marco jurídico nacional con el propósito de armonizar la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* con las normas internacionales sobre derechos humanos, diseñar políticas públicas que incluyan medidas positivas y compensatorias, realizar estudios especializados sobre discriminación, implementar estrategias que influyan en un cambio cultural por la no discriminación y atender quejas y reclamaciones por presuntos actos discriminatorios; al respecto de este último punto, como mandato legal el Conapred, debe aceptar las denuncias por actos discriminatorios por medio de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones. Estas pueden ser presentadas de dos maneras: la primera como *queja* si el presunto responsable de la conducta discriminatoria es un particular y la segunda como *reclamación* si se trata de un servidor público federal<sup>6</sup>. Según datos de ésta dirección, de septiembre de 2003 a febrero de 2008 se han recibido diversas quejas y reclamaciones como se observa en los siguientes cuadros:

Cuadro 1. Entidades federativas que ocupan los cinco primeros lugares de quejas en materia de discriminación, Septiembre 2003-Febrero 2008

Entidad Federativa	Mujeres	Hombres	Colectivas <sup>1</sup>	Total
Distrito Federal	130	135	181	445
México	25	19	21	65
Jalisco	13	15	11	39
Aguascalientes	9	12	8	29
Nuevo León	6	5	16	27

<sup>1</sup> Colectivas: Dos o más personas que pueden ser hombres o mujeres.

<sup>5</sup> Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Conapred-Sedesol, México. 2005.

<sup>6</sup> Conapred, *Quejas y reclamaciones*, recuperado el 28 de febrero de 2008, en <http://www.conapred.org.mx/index.php>

Cuadro 2. Entidades federativas que ocupan los cinco primeros lugares en reclamaciones en materia de discriminación, Septiembre 2003-Febrero 2008

Entidad Federativa	Mujeres	Hombres	Colectivas <sup>1</sup>	Total
Distrito Federal	147	180	163	490
México	16	22	27	65
Veracruz	17	17	16	50
Jalisco	4	18	11	33
Tamaulipas	12	9	5	26

<sup>1</sup> Colectivas: Dos o más personas que pueden ser hombres o mujeres.

Cuadro 3. Número de quejas que ocupan los cinco primeros lugares por tipo de discriminación, según sexo, Septiembre 2003-Febrero 2008

Individuales				
Tipo de discriminación	Mujeres	Hombres	Colectivas <sup>1</sup>	Total
Discapacidad	19	33	36	88
Embarazo	65	3	11	79
Preferencia sexual	7	25	26	58
Condición de salud	9	20	20	49
Apariencia física	6	4	15	25

<sup>1</sup> Colectivas: Dos o más personas que pueden ser hombres o mujeres.

Cuadro 4. Número de reclamaciones que ocupan los cinco primeros lugares por tipo de discriminación, según sexo, Septiembre 2003-Febrero 2008

Individuales				
Tipo de discriminación	Mujeres	Hombres	Colectivas <sup>1</sup>	Total
Discapacidad	27	52	65	144
	28	49	67	144
	37	35	31	103
	79	3	17	99
	22	25	40	87
	10	31	39	80

<sup>1</sup> Colectivas: Dos o más personas que pueden ser hombres o mujeres.

**Fuente:** CEAMEG, a partir de información proporcionada por la Dirección de Reclamaciones de la Dirección Adjunta de Quejas y Reclamaciones. Conapred, 2008.

Cuadro 5. Número de quejas por entidad federativa, según sexo. Septiembre 2003-Febrero 2008

Quejas				
Entidad Federativa	H	M	Colectivas <sup>1</sup>	Total
Aguascalientes	12	9	8	29
Baja California	2	2	2	6
Baja California sur	0	2	0	2
Campeche	0	2	0	2
Coahuila	6	4	7	17
Colima	0	1	0	1
Chiapas	1	1	7	9
Chihuahua	6	2	3	11
Distrito Federal	135	130	181	446
Durango	0	0	0	0
Guanajuato	8	9	3	20
Guerrero	1	0	10	11
Hidalgo	0	2	3	5
Jalisco	15	13	11	39
Estado de México	19	25	21	65
Michoacán	2	0	1	3
Morelos	3	2	3	8
Nayarit	0	0	1	1
Nuevo León	5	6	16	27
Oaxaca	3	0	3	6
Puebla	3	5	5	13
Querétaro	2	1	2	5
Quintana Roo	1	1	3	5
San Luis Potosí	3	1	4	8
Sinaloa	1	5	1	7
Sonora	2	1	1	4
Tabasco	3	2	0	5
Tamaulipas	0	3	2	5
Tlaxcala	0	0	1	1
Veracruz	9	11	3	23
Yucatán	1	2	17	20
Zacatecas	2	0	1	3
Nacional <sup>2</sup>	1	1	38	40

<sup>1</sup> Colectivas: Dos o más personas que pueden ser hombres o mujeres.

<sup>2</sup> Nacional: Se refiere a quejas que no se circunscriben a sólo una entidad federativa, sino a todo el territorio nacional.

Fuente: Conapred, Dirección de Reclamaciones de la Dirección Adjunta de Quejas y Reclamaciones, 2008

Cuadro 6. Número de quejas y reclamaciones por tipo de discriminación, según sexo, Septiembre 2003-Febrero 2008

Quejas recibidas por tipo de discriminación	Colectivas <sup>1</sup>	Individuales			Total de quejas	Colectivas <sup>1</sup>	Individuales			Total de reclamaciones
		H	M				H	M		
Origen Étnico	10	2	2	14	19	4	3	26		
Origen Nacional	7	1	7	15	14	3	7	24		
Sexo	9	3	6	18	31	35	37	103		
Edad	18	7	7	32	28	22	14	64		
Discapacidad	36	33	19	88	65	52	27	144		
Condición Económica	4	1	1	6	8	4	1	13		
Condiciones de Salud	20	20	9	49	67	49	28	144		
Condición Social	5	2	3	10	14	8	11	33		
Embarazo	11	3	65	79	17	3	79	99		
Género	1	0	4	5	3	0	6	9		
Lengua	0	1	0	1	2	1	1	4		
Religión	7	0	0	7	21	1	0	22		
Opiniones	5	0	2	7	8	7	8	23		
Igualdad de oportunidades	0	0	0	0	2	0	0	2		
Preferencias Sexuales	26	25	7	58	39	31	10	80		
Estado Civil	1	1	2	4	1	1	2	4		
Raza	0	0	0	0	3	0	0	3		
Apariencia Física	11	17	6	34	21	20	8	49		
Cualquier otra	15	4	6	25	40	25	22	87		
Indeterminado	0	0	0	0	0	1	0	1		
Antisemitismo	0	1	1	2	0	1	1	2		
Xenofobia	1	0	0	1	1	0	0	1		
Distinción	0	0	0	0	4	2	4	10		
Impedir Acceso a Educación	0	0	0	0	1	0	0	1		

Notas:

<sup>1</sup> Colectivas: más de dos personas, que pueden ser hombres y/o mujeres

**Fuente:** CEAMEG a partir de información proporcionada por la Dirección de Reclamaciones de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones, Conapred, 2008.

En México la institución pública que se encarga de observar que los derechos a la NO discriminación se cumplan es el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), por ello dentro de sus principales objetivos están:

- Recibir quejas y reclamaciones de cualquier persona que considere haber sido discriminada.
- Realizar investigaciones y análisis de las leyes para velar por que éstas no vayan contra el derecho a la no discriminación y la igualdad de oportunidades y de trato.
- Formular y vigilar el cumplimiento del Programa Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Realizar campañas de difusión a favor de los derechos humanos y la no discriminación.
- Brindar información y/o capacitación específica en los tipos de discriminación y los ámbitos en que más comúnmente se presentan los tratos discriminatorios.

Dentro de sus funciones se encuentran el realizar acciones que contribuyan a conocer la situación de la discriminación en México, por ello la Conapred en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), realizaron la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005, para obtener datos que permitieran diagnosticar, fundamentar y comprender esta situación. Las personas encuestadas opinaron que:

- Los adultos mayores, seguidos de los grupos indígenas y los discapacitados, son quienes están más desprotegidos.
- Los grupos que más sufren por su condición son en primer lugar los adultos mayores, en segundo los discapacitados y en tercero los enfermos de SIDA.
- Cinco de cada diez discapacitados, cuatro de cada diez homosexuales, uno de cada cuatro adultos mayores, una de cada cinco mujeres han sido discriminados.

A partir de esta Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, se han generado diversos estudios como: la Carpeta de información básica (2005), la Carpeta informativa (2006) y el documento electrónico "Información sobre Discriminación en México", recuperado el 8 de abril de 2008, de <http://www.conapred.org.mx/Mapa/mapa.html>, en donde se expone ampliamente la situación de los diversos grupos de población discriminada. Enseguida se presenta un análisis y selección sobre la información, referente a los diversos grupos que enfrentan la discriminación en nuestro país:

## Mujeres

"Las mujeres sufren doble discriminación cuando son indígenas: entre ellas se encuentran los niveles más altos de deserción escolar y son objeto de prejuicios, estereotipos, exclusiones y discriminación en la sociedad" (Conapred).

En la Carpeta Informativa (2006) del Conapred, INEGI y PNUD, se menciona que de un universo aproximado de 106 millones de personas discriminadas a nivel nacional, las mujeres son 53 millones. Estos datos exponen la discriminación que enfrentan las mujeres, por diversos motivos sociales, derechos humanos y de género.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2004 (PNUD), indica que de 144 países, el Índice de Desarrollo Relativo al Género en México es de 0.792. Otros datos que confirman lo anterior son los siguientes:

- En el 2002, sólo 88.7% de las mujeres de 15 años y mayores estaban alfabetizadas en comparación con el 92.6% de los hombres.
- La estimación del ingreso por trabajo remunerado para las mujeres es de 4,915 dólares anuales y para los hombres es de 12,967 dólares.

- México ocupa el lugar 34 de un total de 789 países, dentro del Índice de Potenciación de Género.
- Los efectos negativos generados por la discriminación y las condiciones que enfrentan las mujeres para desarrollarse en la vida, son fundamentalmente, cuando toman la decisión de integrarse al mercado laboral, lo que afecta las relaciones familiares, el trabajo doméstico y la vida en el hogar deba de transformarse.

La necesidad de las mujeres de ser independientes económicamente, aunque deban enfrentar en muchos de los casos la falta de capacitación y educación, impiden el desarrollo profesional completo y por consiguiente las oportunidades con respecto a los hombres son desiguales. Esta transformación de las mujeres de amas de casa a empleadas asalariadas ha provocado cambios en los estereotipos, tanto en la familia como en el área laboral, ya que al modificarse los procesos de trabajo, se repercute en el ingreso familiar. En nuestro país el porcentaje de la participación femenina en la actividad económica es aproximadamente de 23.7%.

## Adultos Mayores

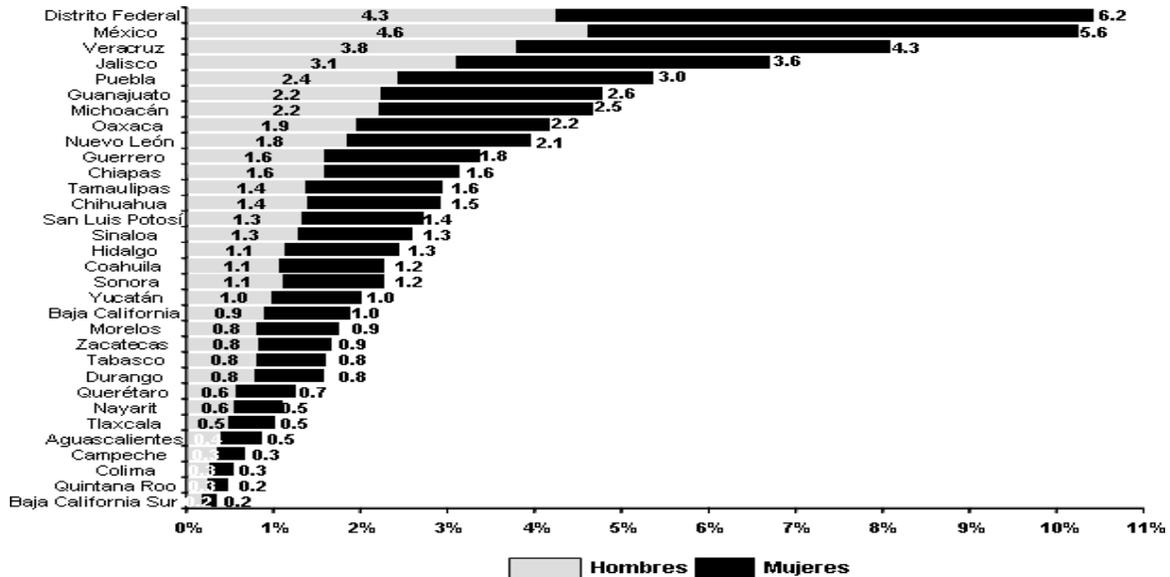
"El ser humano tiene derecho a la existencia, a la integridad física, a los medios indispensables y suficientes para un nivel de vida digno, especialmente en cuanto se refiere a la alimentación, vestido, habitación, descanso, atención médica y servicios sociales necesarios. De ahí el derecho a la seguridad en caso de enfermedad, invalidez, viudez y vejez."

(Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948)

Los estereotipos, como creencias sobre colectivos humanos que se crean y comparten en los grupos y entre los grupos dentro de una cultura, son parte fundamental en el fomento de la discriminación, y en el caso de los adultos mayores no es la excepción, ya que la sociedad tiene una percepción equivocada sobre este grupo de personas, donde son catalogados como ineficientes, decadentes e improductivos. Sin embargo se les debe brindar el valor y el respeto que merecen por sus conocimientos y experiencia. En la mayoría de los casos suelen ser abandonados por sus propios familiares en asilos u olvidados.

El Consejo Nacional de Población (Conapo, 2001), expone según datos estadísticos que en México la pirámide poblacional enfrenta un cambio donde se ha empezado a invertir y se prevé que para el 2050, los adultos mayores serán aproximadamente 32 millones de personas, lo que representará un importante segmento de población. Esto como consecuencia de la reducción del número de nacimientos, al incremento de la esperanza de vida y el proceso de envejecimiento de la población.

Gráfico 1. Distribución porcentual de la población de 65 años y más por entidad federativa según sexo, 2005



Fuente: CEAMEG, a partir del II Censo de Población y Vivienda, 2005.

### Grupos Indígenas

Existen 6 044,547 de hablantes de una lengua indígena de cinco años y más, de los cuales 2 985,872 son hombres y 3 058,675 mujeres.

Suman 1'103,312 de no hablantes de lengua indígena de cinco años y más que se consideran indígenas.

En promedio, casi uno de cada cinco habitantes en las comunidades rurales del país es indígena.

Los grupos indígenas de México tienen una posición de desigualdad con respecto al resto de la sociedad a nivel nacional. De acuerdo con datos del XII Censo Nacional de Población y Vivienda del 2000, la cifra más alarmante en materia de pueblos indígenas es la pobreza. Dentro del Índice de Desarrollo Humano, entidades con mayor proporción de población indígena como Puebla, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se encuentran en los últimos cinco lugares. Lo que indica que de 386 municipios de alta marginación, 209 son indígenas (54%). Entre la población indígena, la mortalidad infantil es el doble del promedio nacional: 48.3 por cada mil, frente a 28.2 por cada mil. La mortalidad infantil por infecciones intestinales es del 83.6% entre los indígenas, cuando en el nivel nacional se ha reducido al 23.3%.

En cuanto a los niveles de desnutrición, el predominio de ésta entre los indígenas menores de cinco años es del 58%, mientras que el promedio del país es del 38.5%, lo cual se observa en las niñas, los niños y las mujeres embarazadas.

Cuadro 7. Número y distribución porcentual de la población de 5 años y más que habla lengua indígena, por entidad federativa, según sexo, 2005

Entidad Federativa	Total		Hombres		Mujeres	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Nacional	6 011 202	100.0	2 959 064	49.2	3 052 138	50.8
Aguascalientes	2 713	100.0	1 514	55.8	1 199	44.2
Baja California	33 604	100.0	18 029	53.7	15 575	46.3
Baja California Sur	7 095	100.0	4 225	59.6	2 869	40.4
Campeche	89 084	100.0	45 825	51.4	43 259	48.6
Coahuila	5 842	100.0	3 348	57.3	2 494	42.7
Colima	2 889	100.0	1 644	56.9	1 245	43.1
Chiapas	957 255	100.0	475 255	49.6	482 000	50.4
Chihuahua	93 709	100.0	47 938	51.2	45 771	48.8
Distrito Federal	118 424	100.0	55 487	46.9	62 937	53.1
Durango	27 792	100.0	13 796	49.6	13 996	50.4
Guanajuato	10 347	100.0	5 554	53.7	4 793	46.3
Guerrero	383 427	100.0	183 863	48.0	199 564	52.0
Hidalgo	320 029	100.0	157 056	49.1	162 973	50.9
Jalisco	42 372	100.0	21 873	51.6	20 499	48.4
México	312 319	100.0	150 741	48.3	161 578	51.7
Michoacán	113 166	100.0	54 088	47.8	59 078	52.2
Morelos	24 757	100.0	12 330	49.8	12 427	50.2
Nayarit	41 689	100.0	21 119	50.7	20 570	49.3
Nuevo León	29 638	100.0	14 468	49.0	15 070	51.0
Oaxaca	1 091 502	100.0	519 630	47.6	571 872	52.4
Puebla	548 723	100.0	263 717	48.1	285 006	51.9
Querétaro	23 363	100.0	11 467	49.0	11 906	51.0
Quintana Roo	170 982	100.0	91 191	53.3	79 791	46.7
San Luis Potosí	234 815	100.0	119 554	50.9	115 261	49.1
Sinaloa	30 459	100.0	17 274	56.7	13 185	43.3
Sonora	51 701	100.0	28 058	54.3	23 643	45.7
Tabasco	52 139	100.0	27 240	52.2	24 899	47.8
Tamaulipas	20 221	100.0	10 495	51.9	9 726	48.1
Tlaxcala	23 807	100.0	12 163	51.1	11 644	48.9
Veracruz	605 135	100.0	295 780	48.9	309 355	51.1
Yucatán	538 355	100.0	272 078	50.5	266 277	49.5
Zacatecas	3 949	100.0	2 273	57.6	1 676	42.4

Fuente: CEAMEG, a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005.

## Personas con discapacidad

La discapacidad ha sido definida como la disminución temporal o permanente de las facultades físicas, mentales o sensoriales de un ser humano, que le impide realizar una actividad regular. (Goffman, E.1970)

La Convención Internacional Amplia e Integral para la Protección y Promoción de los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad fue propuesta por México en Durban, Sudáfrica, en 2001. De acuerdo al artículo 1° el Propósito de la Convención es asegurar que las personas con discapacidad disfruten en forma plena e igual de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta Convención tiene como principios generales, los siguientes puntos:

- La dignidad, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- La no discriminación;
- La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad de las personas con discapacidad en pie de igualdad con los demás;
- El respeto por la diferencia y la aceptación de la discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana;
- La igualdad de oportunidades;
- La accesibilidad;
- La igualdad entre el hombre y la mujer.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS):

- En México existen 10 millones de personas con discapacidad. De éstos, el 2.3% tiene una discapacidad severa. Las discapacidades más comunes son: auditiva, neuromotora, de lenguaje, mental y visual.
- Del total de la población con discapacidad, un 35% no ha recibido ningún tipo de tratamiento, debido a que deciden no tratarse por no contar con seguro social o porque no existe un tratamiento disponible o factible para su discapacidad.
- Las principales causas por las que las personas con discapacidad no laboran son su discapacidad y su edad avanzada.

Cuadro 8. Distribución de la población con discapacidad por entidad federativa, según sexo, 2000

Entidad Federativa	Total		Hombres		Mujeres	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Nacional	1 795 300	100.0	943 717	100.0	851 583	100.0
Aguascalientes	17 021	0.9	8 859	0.9	8 162	1.0
Baja California	35 103	2.0	18 846	2.0	16 257	1.9
Baja California Sur	6 835	0.4	3 668	0.4	3 167	0.4
Campeche	15 778	0.9	8 476	0.9	7 302	0.9
Coahuila	46 558	2.6	25 264	2.7	21 294	2.5
Colima	13 022	0.7	6 806	0.7	6 216	0.7
Chiapas	49 823	2.8	26 644	2.8	23 179	2.7
Chihuahua	56 187	3.1	29 916	3.2	26 271	3.1
Distrito Federal	159 754	8.9	78 000	8.3	81 754	9.6
Durango	32 052	1.8	16 945	1.8	15 107	1.8
Guanajuato	88 103	4.9	46 053	4.9	42 050	4.9
Guerrero	50 969	2.8	26 450	2.8	24 519	2.9
Hidalgo	47 176	2.6	25 203	2.7	21 973	2.6
Jalisco	138 308	7.7	72 299	7.7	66 009	7.8
México	189 341	10.5	102 198	10.8	87 143	10.2
Michoacán	85 165	4.7	44 312	4.7	40 853	4.8
Morelos	30 195	1.7	15 714	1.7	14 481	1.7
Nayarit	21 600	1.2	11 301	1.2	10 299	1.2
Nuevo León	69 765	3.9	37 593	4.0	32 172	3.8
Oaxaca	65 969	3.7	34 618	3.7	31 351	3.7
Puebla	82 833	4.6	43 176	4.6	39 657	4.7
Querétaro	22 165	1.2	11 606	1.2	10 559	1.2
Quintana Roo	12 186	0.7	6 792	0.7	5 394	0.6
San Luis Potosí	48 190	2.7	25 375	2.7	22 815	2.7
Sinaloa	48 370	2.7	26 411	2.8	21 959	2.6
Sonora	42 022	2.3	22 646	2.4	19 376	2.3
Tabasco	38 558	2.1	20 850	2.2	17 708	2.1
Tamaulipas	52 484	2.9	27 706	2.9	24 778	2.9
Tlaxcala	12 498	0.7	6 919	0.7	5 579	0.7
Veracruz	137 267	7.6	71 288	7.6	65 979	7.7
Yucatán	47 774	2.7	25 034	2.7	22 740	2.7
Zacatecas	32 229	1.8	16 749	1.8	15 480	1.8

Nota: Se engloban los distintos tipos de discapacidades motriz, auditivo, de lenguaje, visual, mental, otro tipo y la no especificada.

Fuente: CEAMEG, a partir de XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

## Niñas, niños y adolescentes

Como grupos vulnerables de la sociedad, las niñas, los niños y los adolescentes se encuentran expuestos a ser discriminados por la falta de igualdad y respeto a sus derechos, ya que como cualquier otra persona merecen un trato digno. Sin embargo suelen ser maltratados en lo físico, psicológico, laboral e inclusive sexualmente.

El Conapred menciona que en México aproximadamente existen 33 millones de niños, niñas y adolescentes con edades de hasta 14 años, de los cuales 11 millones están entre los 0 y los 4 años. De éstos, casi 5 millones nacen en hogares de extrema pobreza. Los 17 millones restantes tienen entre 5 y 12 años. De éstos, un 6% pertenece a alguna etnia. Otros datos que maneja en lo que respecta a la situación que enfrentan las niñas y los niños que deben trabajar, aproximadamente 3 millones 500 mil, pierden la posibilidad de realizar sus estudios y por lo tanto se vuelven vulnerables para enfrentar las situaciones de vida. Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos existen 25,000 denuncias por maltrato.

En el 2000 el Instituto Federal Electoral (IFE), llevó a cabo la Consulta Infantil y Juvenil, dentro de los resultados obtenidos de las votaciones fueron los siguientes:

- Niñas y niños de 6 a 9 años de edad, el 28% era tratado con violencia en su familia y el 32% en la escuela.
- Niñas y niños de 10 a 13 años fueron maltratados el 9% por la familia y el 13% en la escuela.
- Niñas y niños de 14 a 17 años de edad, el 52% no considera ser tratado con respeto por los adultos, el 40% piensa que no es tomado en cuenta, y el 61% expresa que carece de espacios y oportunidades para discutir sus problemas.

## Preferencia sexual

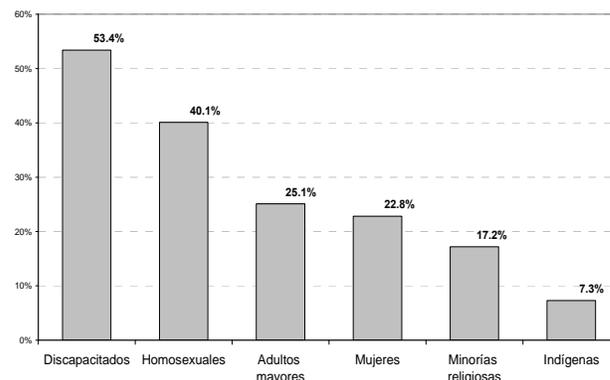
El Conapred, desarrolló un Programa contra la discriminación basada en la diversidad sexual que existe en nuestro país, al respecto menciona que: "el principal objetivo es diseñar y proponer acciones institucionales para facilitar la puesta en práctica de un Programa, que trata con los problemas y conoce las demandas de ciudadanos cuya sexualidad es diferente a la heterosexual". Lo anterior para enfrentar los principales problemas de discriminación que vive este sector, como se menciona a continuación:

Principales problemas de discriminación
1.- Rechazo familiar, maltrato físico y psicológico.
2.- Los reglamentos cívicos se refieren a este tipo de actos como "ultrajes a la moral pública o a las buenas costumbres". Lo que propicia que las lesbianas, homosexuales, bisexuales y personas transgénero sufran abusos por parte de autoridades.
3.- El artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo se refiere a actos inmorales cometidos por el o la trabajadora dentro del centro de trabajo como causa de rescisión de contrato. Se aprovecha para justificar el trato discriminatorio hacia lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgénero, e incluso el despido de sus empleos.
4.- Exclusión de sistemas de salud y justicia.

**Fuente:** Conapred. (2008). Información sobre Discriminación en México. Recuperado el 5 de junio de 2008, de <http://www.conapred.org.mx/Mapa/mapa.html>

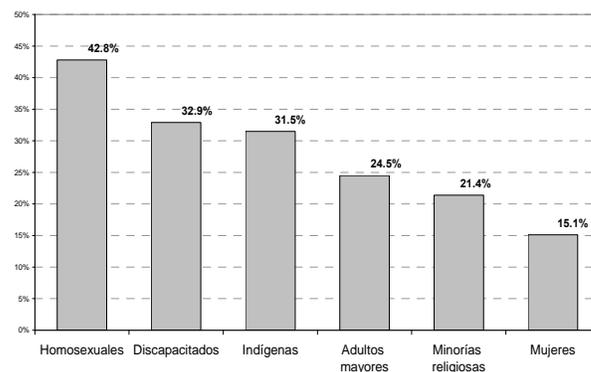
A continuación se presenta una selección de gráficas, de los datos proporcionados respecto a la discriminación por preferencia sexual en la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005.

Gráfico 2. En algunos de sus trabajos, ¿lo han discriminado por su condición? (porcentaje)



**Fuente:** Conapred. Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2005).

Gráfico 3. Los discapacitados y homosexuales son los dos grupos que, en el último año, han sido sujetos de discriminación por su condición. (Porcentaje)



**Fuente:** Conapred. Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2005).

## Migrantes

México es un país de origen, tránsito y destino de migrantes, ya que su situación geográfica es propicia para este tipo de prácticas. Al mismo tiempo los derechos humanos de los migrantes son violentados, por la explotación económica, la inseguridad social, e inclusive el riesgo de muerte que enfrentan. Cerca de 400 mil nacionales cruzan la frontera con los Estados Unidos cada año. Su lucha principalmente se basa

en obtener una mejor forma de vida para sus familiares, pero por mucho tiempo deben soportar situaciones que dañan su dignidad como seres humanos. Dentro de los problemas que enfrentan son: Discriminación racial, bajos salarios, carecen de seguro y prestaciones sociales, viven con la amenaza de ser denunciado a las autoridades migratorias, abaratan su trabajo, sufren abusos económicos, explotación y violación de sus derechos. Estimaciones del Conapo (2004), mencionan que aproximadamente hay 10 millones de migrantes mexicanos en Estados Unidos, de los cuales:

- 45% son mujeres
- 13% son menores de 15 años
- 70% se encuentran entre los 15 y 45
- 17% tiene más de 45
- 74% de los mayores de 25 años de edad, no terminó la preparatoria
- 24% tiene entre preparatoria completa y estudios de licenciatura
- 2% tiene licenciatura y estudios de posgrado

**Fuente:** Conapred (2008). Información sobre Discriminación en México. Recuperado el 5 de junio de 2008, de <http://www.conapred.org.mx/Mapa/mapa.html>

### Salud: Personas que padecen VIH/SIDA

Actualmente la falta de información respecto a las personas que padecen VIH/SIDA, propicia que sean discriminadas por la sociedad. Lo cual ocasiona en el enfermo daño psicológico y moral. Este trato diferenciado atenta contra los derechos humanos de la víctima, cuando se manifiestan actitudes de menosprecio y humillación. Según el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, concluyo que:

...estas prácticas obedecen principalmente, a que existen formas de ser y de actuar que, en distintos espacios de socialización y educación, hemos aprendido a no verlas como válidas y merecedoras de respeto, y sobre ellas se han construido estereotipos que afectan directamente a personas concretas y cobran significados e implicaciones según el espacio de convivencia del que se trate...

No obstante, la aparición del VIH/SIDA se suma a la estigmatización que persigue a las personas con preferencias sexuales diversas.

### Creencias religiosas

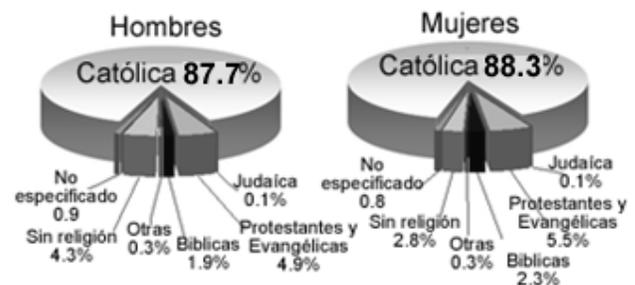
De acuerdo con el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

"... toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; ese derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o

su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia".

Sin embargo aún ahora la religión presenta rasgos de discriminación por la diversidad de cultos que se practican en la actualidad. La misma integración de estos grupos minoritarios fomenta el prejuicio a la diversidad de culto y la padecen fundamentalmente personas que no comparten la "fe dominante" en la sociedad mexicana, por lo cual son denominadas "sectas". En el cuadro siguiente se observa como se conforman las creencias religiosas en la población mexicana (2000):

Gráfico 4. Porcentaje de la población de 5 años y más por Creencia religiosa según sexo, 2000.



**Fuente:** CEAMEG. A partir del XII Censo General de Población y Vivienda 2000

### Referencias

Conapred (2008). Dirección de Reclamaciones de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones. México.

Conapred (2008). Información sobre Discriminación en México. Recuperado el 8 de abril de 2008, de <http://www.conapred.org.mx/Mapa/mapa.html>

Conapred (2005). Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2005.

Conapred (2004). *Elementos sobre la situación de la Discriminación en México*. Recuperado el 25 de junio de 2008, de <http://www.conapred.org.mx/estudios/docs/E-03-2004.pdf>

Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal (2004). Recuperado el 5 de junio de 2008, de <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=disc1904>

Conapo (2004). Boletín de prensa: Enero 21 de 2004), hay 10 millones de migrantes mexicanos en Estados Unidos. Recuperado el 5 de junio de 2008, de <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2004/04boletin2004.htm>

Goffman, E. (1970). *Estigma, la identidad deteriorada*, México.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf>.

Rodríguez, J. (2006), Un marco teórico para la discriminación, Colección Estudios núm. 2, México: Conapred.

INEGI. (2000). XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

## **Análisis de las disposiciones legislativas, en materia de violencia contra las mujeres. Por entidad federativa**

*Laura Henríquez Maldonado,  
Gabriela Márdero Jiménez,  
Nuria Gabriela Hernández Abarca,  
Asbeidy Adriana Romero de Nova,  
Irwin Salazar Vega,  
Lilia Martínez*

*Actualmente, de las 32 entidades federativas, en 21 se cuenta con una Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia.*

*En 26 entidades federativas, la violencia familiar constituye una causal de divorcio, mientras que en 30 de ellas este tipo de violencia se tipifica como delito. En 20 entidades federativas la violación entre cónyuges es un delito.*

Entidades federativas que tutelan el derecho a una vida libre de violencia<sup>7</sup>:

El cuadro que se presenta a continuación da cuenta de las entidades federativas que tutelan el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito privado, uno de los ámbitos de aplicación de la Convención de Belém do Pará.

Una primera lectura del cuadro nos podría asegurar el cumplimiento del Estado Mexicano a las obligaciones contraídas en la Convención de Belém do Pará, sin embargo cabe ahondar en la discusión sobre algunas maneras en las que el Estado Mexicano garantiza el derecho a una vida libre de violencia, sobre todos si analizamos algunas de las obligaciones derivadas del artículo 7 de la Convención:

- *“Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar para que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación”. Cabe decir que aún cuando existen ordenamientos jurídicos que sancionan la violencia en el ámbito familiar, existen en quienes aplican la norma jurídica prejuicios derivados de los roles de género, imposibilitando una tutela integral de este derecho.*

- *“Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso”.*

Actualmente, de las 32 entidades federativas, en 21 se cuenta con una Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia.

En 26 entidades federativas, la violencia familiar constituye una causal de divorcio, mientras que en 30 de ellas este tipo de violencia se tipifica como delito. En 20 entidades federativas la violación entre cónyuges es un delito. En las legislaciones penales hay entidades federativas en donde se requiere de actos reiterados de violencia para la configuración del tipo penal de violencia familiar y en casi ningún ordenamiento jurídico se establecen formas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer.

---

<sup>7</sup> Fuente: Congresos Locales.

a) Tipos penales por entidad federativa

ESTADO	Código Civil Violencia familiar como causal de divorcio	Código Penal Tipifica la violencia familiar como delito	Código Penal Tipifica el tipo de violación entre cónyuges	Discriminación	Rapto	Estupro	Incesto	Hostigamiento	Abuso	Violación
AGUASCALIENTES	√	√	√	√	x	√	(f)	√	√ (e)	√ (e)
BAJA CALIFORNIA	√	√	√	x	(m)	(m)	(f)	√	√	√ (e)
BAJA CALIFORNIA SUR	√	√	√	x	√	(m)	(f)	x	x	√ (e)
CAMPECHE	x	x	x	x	(m)	(m)	√	x	x	√ (e)
CHIAPAS	√	√	√	x	(m)	(m)	√	√	√	√ (e)
CHIHUAHUA	√	√	√	√	√(p)	√	√	√	√	√ (e)
COAHUILA	√	®	√(q)	x	√(q)	√	(f)	x	x	√ (e)
COLIMA	√	®	x	√	√(q)	√(q)	(f)	√	√	√
DISTRITO FEDERAL	√	√	√	√	x	√(q)	√	√(q)	√(q)	√ (e)
DURANGO	√	®	√	√	(m)	(m)	(f)	x	√	√ (e)
ESTADO DE MÉXICO	√	√	x	x	(m)	(m)	(f)	√	x	√ (e)
GUANAJUATO	x	√	(q)	x	x	√(q)	(f)	x	√	√
GUERRERO	x	√(q)	x	x	√(p)	(m)	(f)	√	√	√ (e)
HIDALGO	x	®	√	x	√	√(q)	(f)	√	√	√ (e)
JALISCO	√	®	x	x	(m)	√(q)	(f)	x	x	√ (e)
MICHOACÁN	√	√	x	x	x	(m)	(f)	√	x	√
MORELOS	√	®	x	x	√	√	(f)	√	√	√ (e)
NAYARIT	√	®	x	x	(m)	(m)	(f)	√	x	√
NUEVO LEÓN	√	√	√	x	(m)	√	(f)	√	x	√ (e)
OAXACA	√	√(q)	√	x	x	√(q)	√	√	√	√ (e)
PUEBLA	√	√	√(q)	x	(m)	√	x	√	x	√ (e)
QUERÉTARO	√	√	√(q)	x	(m)	√	√	√	x	√ (e)
QUINTANA ROO	√	√	√	x	x	√(q)	√	√	√	√ (e)
SAN LUIS POTOSÍ	√	√	√(q)	x	(m)	√(q)	(f)	√	√	√ (e)
SINALOA	√	√(q)	x	x	(m)	√	√	√	x	√ (e)
SONORA	√	√(q)	x	x	(m)	(m)	√	√	x	√ (e)
TABASCO	√	√	x	x	√	√	√	√	√	√ (e)
TAMAULIPAS	√	√	√	x	x	√	√	x	√	√ (e)
TLAXCALA	√	x	√	√	x	x	x	√	x	√ (e)
VERACRUZ	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√ (e)
YUCATÁN	x	®	(q)	x	x	√	(f)	√	√	√ (e)
ZACATECAS	x	®	x	x	√	√	(f)	√	x	√ (e)

(e) significa equiparada.

(f) significa está tipificado como un delito contra la familia.

(m) significa que con el matrimonio cesa toda acción penal.

(p) significa privación ilegal de la libertad con propósitos sexuales.

(q) significa que la querrela es requisito para la persecución del delito.

b) Entidades federativas que incluyen la emoción violenta como atenuante de la responsabilidad penal en los delitos de homicidio y de lesiones

ESTADO	<i>Emoción violenta como atenuante de homicidio</i>	<i>Emoción violenta como atenuante de lesiones</i>
AGUASCALIENTES	SI	NO
BAJA CALIFORNIA	NO	SI
BAJA CALIFORNIA SUR	SI	SI
CAMPECHE	NO	SI
CHIAPAS	SI	SI
CHIHUAHUA	NO	NO
COAHUILA	SI	SI
COLIMA	NO	NO
DISTRITO FEDERAL	SI	SI
DURANGO	SI	SI
ESTADO DE MÉXICO	SI	SI
GUANAJUATO	NO	NO
GUERRERO	NO	NO
HIDALGO	SI	SI
JALISCO	SI	SI
MICHOACÁN	SI	SI
MORELOS	SI	SI
NAYARIT	SI	SI
NUEVO LEÓN	SI	SI
OAXACA	SI	SI
PUEBLA	SI	SI
QUERÉTARO	SI	SI
QUINTANA ROO	SI	NO
SAN LUIS POTOSÍ	SI	SI
SINALOA	SI	SI
SONORA	NO	NO
TABASCO	SI	SI
TAMAULIPAS	SI	SI
TLAXCALA	NO	NO
VERACRUZ	NO	NO
YUCATÁN	SI	SI
ZACATECAS	SI	SI

c) Entidades federativas que cuentan con legislación en materia de trata y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

ESTADO	LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	LEGISLACIÓN PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS
AGUASCALIENTES	√	x
BAJA CALIFORNIA	x	√
BAJA CALIFORNIA SUR	x	x
CAMPECHE	√	x
CHIAPAS	√	x
CHIHUAHUA	√	√
COAHUILA	x	√
COLIMA	x	x
DISTRITO FEDERAL	√	√
DURANGO	√	x
ESTADO DE MÉXICO	x	√
GUANAJUATO	x	√
GUERRERO	√	√
HIDALGO	√	√
JALISCO	√	√
MICHOACÁN	x	√
MORELOS	√	√
NAYARIT	x	x
NUEVO LEÓN	√	x
OAXACA	x	x
PUEBLA	√	√
QUERÉTARO	x	√
QUINTANA ROO	√	√
SAN LUIS POTOSÍ	√	√
SINALOA	√	√
SONORA	√	√
TABASCO	x	√
TAMAULIPAS	√	x
TLAXCALA	√	√
VERACRUZ	√	√
YUCATÁN	√	√
ZACATECAS	x	x

## ABORTO

### Elementos de exclusión de la responsabilidad penal

De las 32 entidades federativas, el 100% consideran como elementos excluyentes de la responsabilidad penal del delito de aborto a la violación, y al aborto culposo.

En el caso del supuesto de peligro de salud o muerte de la madre, el aborto esta contemplado en 29 entidades federativas (90.6%). En lo que respecta a la inseminación artificial se contempla como excluyente en 13 entidades (40.65%).

En lo que respecta a las alteraciones genéticas o congénitas como excluyente de responsabilidad penal para el delito de aborto, sólo el 34.3% de las entidades lo contempla (13).

Mención aparte merece el estado de Yucatán en donde causas económicas y graves justificadas representan un excluyente más de la responsabilidad penal.

Cabe señalar que dos entidades federativas (Oaxaca y Puebla) se refieren al aborto por causas eugenésicas, al respecto, la Real Academia de la Lengua Española define la eugenesia como la aplicación de las leyes biológicas de la herencia al perfeccionamiento de la especie humana; por otro lado puede interpretarse como aquél que se da cuando se prevé que el feto nacerá con serias anomalías físicas o psíquicas o será portador de graves enfermedades o taras hereditarias o genéticas.

ESTADO	Por violación 32 Ent. Fed.	Cuando la madre corra peligro de salud o muerte 29 Ent. Fed.	Alteraciones genéticas o congénitas 13	Por inseminación artificial 11 Enti. Fed.
AGUASCALIENTES	√	√	X	X
BAJA CALIFORNA	√	√	X	√
BAJA CALIFORNIA SUR	√	√	√	√
CAMPECHE	√	√	X	X
CHIAPAS	√	√	√	X
CHIHUAHUA	√	√	√	√
COAHUILA	√	√	√	X
COLIMA	√	√	X	√
DISTRITO FEDERAL	√	√	√	√
DURANGO	√	√	X	X
ESTADO DE MÉXICO	√	√	√	X
GUANAJUATO	√	X	X	X
GUERRERO	√	X	√	√
HIDALGO	√	√	X	X
JALISCO	√	√	X	X
MICHOACÁN	√	√	X	X
MORELOS	√	√	√	√
NAYARIT	√	√	X	X
NUEVO LEÓN	√	√	X	X
OAXACA	√	√	√	X
PUEBLA	√	√	√	X
QUERÉTARO	√	X	X	X
QUINTANA ROO	√	√	√	X
SAN LUIS POTOSÍ	√	√	X	√
SINALOA	√	√	X	X
SONORA	√	√	X	X
TABASCO	√	√	X	√
TAMAULIPAS	√	√	X	X
TLAXCALA	√	√	X	X
VERACRUZ	√	√	√	√
YUCATÁN	√	√	√	√
ZACATECAS	√	√	X	X

## ABORTO

### Observaciones a los elementos de exclusión de la responsabilidad penal

1. Campeche. El tipo penal establece que para atenuar la sanción la mujer deberá tener buena fama, haber ocultado el embarazo y que el mismo no sea fruto del matrimonio o concubinato.
2. Distrito Federal. Se establece la obligación de los médicos de brindar información sobre el procedimiento, riesgos y consecuencias así como alternativas al momento de tomar esta decisión.
3. Durango. Se establece la obligación de los médicos de brindar información sobre el procedimiento, riesgos y consecuencias así como alternativas al momento de tomar esta decisión.
4. Hidalgo. Para la autorización del aborto por parte del juez la víctima requiere la comprobación del cuerpo del delito.
5. Jalisco. Son atenuantes: Que la mujer no tenga mala fama; que haya logrado ocultar su embarazo; que éste sea fruto de una unión ilegítima; y que se efectúe dentro de los primeros cinco meses del embarazo.
6. Nayarit. Son atenuantes: Que la mujer no tenga mala fama; que haya logrado ocultar su embarazo; que éste sea fruto de una unión ilegítima; y que se efectúe dentro de los primeros cinco meses del embarazo.
7. Oaxaca. Son atenuantes: Que la mujer no tenga mala fama; que haya logrado ocultar su embarazo; y, que éste sea fruto de una unión ilegítima.  
No es punible por *Causas eugenésicas graves*.
8. Puebla. Son atenuantes: Que la mujer no tenga mala fama; que haya logrado ocultar su embarazo; y, que éste no sea fruto de matrimonio.  
No es sancionable por *Causas eugenésicas graves*.
9. Querétaro. Para disminuir la pena se considera: El estado de salud de la madre, su instrucción y condiciones personales, circunstancias en que se produjo la concepción, tiempo que hubiese durado el embarazo, consentimiento que hubiese otorgado el otro progenitor cuando este viva con la madre y cumpla las obligaciones inherentes a la unión, y en general, todos los elementos conducentes a resolver equitativamente el caso de que se trate.
10. Quintana Roo. Para disminuir la pena se considera: El estado de salud de la madre, su instrucción y condiciones personales, su situación económica, su edad, circunstancias en que se produjo la concepción, tiempo que hubiese durado el embarazo, el desarrollo y características del producto, consentimiento que hubiese otorgado el otro progenitor cuando este viva con la madre y cumpla las obligaciones inherentes a la unión, y en general, todos los elementos conducentes a resolver equitativamente el caso de que se trate.
11. Yucatán. Son atenuantes: Que la mujer no tenga mala fama; que haya logrado ocultar su embarazo; y que éste no sea fruto de matrimonio.  
No es sancionable cuando obedezca a causas económicas graves y justificadas.
12. Zacatecas. Son atenuantes: Que la mujer no tenga mala fama; que haya logrado ocultar su embarazo; que éste sea fruto de una unión ilegítima; y que se efectúe dentro de los primeros cinco meses del embarazo.

## **Derecho Penal desde la perspectiva de género**

La situación de las mujeres frente al derecho penal se debe ver desde dos ópticas, la primera, cuando la mujer decide iniciar un proceso penal porque algún derecho le ha sido lesionado y la segunda, cuando las mujeres son sujetas de un proceso penal y de una sanción penal.

En el primer supuesto las mujeres se enfrentan a un ordenamiento jurídico y a un procedimiento judicial que representa de diversas formas al patriarcado:

- En este marco jurídico se tutelan los bienes jurídicos que son del interés de los hombres, mientras que se desvalorizan aquellas conductas que no los afectan de manera concreta; claro ejemplo de ello es la deficiente regulación de los delitos contra la libertad sexual.
- Es deficiente la aplicación de normas que protegen los derechos de las mujeres, como por ejemplo, la violencia familiar y el incumplimiento de los deberes de asistencia económica.
- Aún cuando las normas penales pueden estar formuladas desde la “neutralidad”, su aplicación puede ser catalogada de androcéntrica.

En este supuesto se propone revisar la legislación penal en los siguientes temas:

1. Derogar en los Códigos Penales de las entidades federativas las agravantes, atenuantes o eximentes sobre cuestiones subjetivas como la moral o el honor que justifican violaciones a los derechos humanos de las mujeres.
2. Agravar las penas por homicidio, lesiones y agresiones contra la libertad sexual en el ámbito familiar.
3. Derogar el delito de rapto y agravar el secuestro con fines sexuales.
4. Eliminar la exclusión de la responsabilidad penal mediante el matrimonio en el caso del rapto.

5. Establecer que el bien jurídico tutelado en el caso del incesto, el estupro, el rapto y la violación es la libertad sexual de las personas en vez de delitos contra la familia.

6. Derogar la emoción violenta como atenuante de responsabilidad penal en el caso del homicidio y las lesiones.

## **Referencias**

Páginas electrónicas de los diversos congresos estatales, consulta a las leyes relacionadas al tema.

## ***La importancia de la paridad entre mujeres y hombres en la participación política<sup>8</sup>***

ADRIANA MEDINA ESPINO

### **Introducción**

La igualdad jurídica entre las mujeres y los hombres para participar en el ámbito de la política del país no se ha logrado traducir en una presencia equilibrada en los espacios de poder y representación política. Los altos cargos públicos; ejecutivos, de representación política y todos aquéllos que implican el ejercicio del poder público siguen siendo ocupados mayoritariamente por hombres; lo cual margina a las mujeres de los procesos de adopción de decisiones y de las deliberaciones sobre asuntos de vital importancia para el interés colectivo.

Esta situación de desigualdad que enfrentan las mujeres se agrava al sumarse otros elementos como la etnia, la edad, el grupo social de pertenencia etc., pese a disponer formalmente de idéntico estatus de ciudadanía con respecto a los hombres; lo cual es sumamente grave, no sólo para las mujeres sino para la sociedad en su conjunto.

---

<sup>8</sup> Este texto se basa en el estudio más amplio elaborado en el CEAMEG por Adriana Medina, Gisela Márquez y Sergio Rochín, en el marco del actual proceso para la Reforma del Estado.

Bajo estas consideraciones, el presente texto expone *grasso modo*<sup>9</sup>, una serie de elementos de carácter conceptual, jurídico y socio-histórico; en torno a la participación política de las mujeres en México, con la finalidad de que las Diputadas y los Diputados puedan contar con mayores elementos de análisis en torno a los avances y pendientes en la materia y en consecuencia, estudien la pertinencia de implementar medidas legislativas, así como sugerir o promover medidas y acciones de política pública que coadyuven a garantizar la igualdad de oportunidades en la participación política de mujeres y hombres.

### **1. Importancia de la participación política de mujeres y hombres**

La ciudadanía es la cualidad que hace posible que las personas se conviertan en sujetos políticos, responsables de los proyectos colectivos de la sociedad, al tiempo que guarda un vínculo intrínseco con los derechos reconocidos por el Estado y su ejercicio, además de aludir a la pertenencia a una red de organizaciones colectivas -partidos políticos, movimientos sociales, organizaciones civiles etc.- (Astelarra, 2004) por lo que la limitada presencia de las mujeres en los espacios de adopción de decisiones públicas, da cuenta de una mala calidad en el ejercicio de la ciudadanía femenina.

El reconocimiento de este problema social ha motivado en las décadas recientes un cuestionamiento internacional acerca del carácter representativo de los gobiernos, así como la necesidad de implementar mecanismos que garanticen a mujeres y hombres las mismas oportunidades para participar en la política de manera efectiva.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2006), la inclusión equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad, es un medio para garantizar

la igualdad de género, a fin de que los diferentes intereses, aspiraciones y necesidades de unas y otros se consideren, valoren y promuevan de igual manera en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades para, de esta forma, contribuir a mejorar la calidad de la democracia.

El impulso internacional a la igualdad de género ha motivado la puesta en marcha de políticas de equidad, también conocidas como de la diferenciación para la igualdad (Camacho, 1997) cuyo objetivo es disminuir y, paulatinamente, cerrar las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, a través del fortalecimiento de la ciudadanía femenina.

En este proceso ha tomado fuerza la adopción de medidas especiales de carácter temporal -*acciones afirmativas*-; las cuales, de acuerdo a Alda Facio (2000) parten del reconocimiento de la histórica desigualdad de poder y de goce de derechos entre hombres y mujeres, lo que obliga al Estado a tomar una serie de medidas con el objetivo de acelerar el logro de la igualdad entre los sexos sin que éstas constituyan expresiones discriminatorias para los hombres.

La lógica detrás de estas medidas correctivas es que el carácter sistémico de la discriminación contra las mujeres hace que sea imposible su eliminación sin medidas compensatorias, porque una histórica distribución desigual de beneficios y poder, requiere una asignación desigual de determinados instrumentos (Beltrán, en Beltrán y Maquieira, 2001:231).

Ello implica que para avanzar hacia una sociedad igualitaria entre mujeres y hombres es necesario que se comprenda que el punto de partida de unas y otros es asimétrico, es decir, que mujeres y hombres no cuentan con las mismas oportunidades, por causas socialmente construidas y que por ende, la aplicación de “reglas neutrales” conduce a resultados desiguales.

---

<sup>9</sup> Locución latina “de manera burda”. Loc. Adv.: a bulto, aproximadamente, más o menos. La Real Academia Española, 22.<sup>a</sup> edición (2001).

## 2. El liderazgo de las mujeres

Entre las medidas tendientes a garantizar la participación política equilibrada de mujeres y hombres, se encuentra la implementación de mecanismos que fortalezcan el liderazgo de las mujeres y eliminen las barreras implícitas que les impiden o restringen su pleno acceso y permanencia en los más altos niveles ejecutivos, de responsabilidad pública y representación política.

Se trata de buscar la transformación de la cultura política; por ello es necesario, en primera instancia, garantizar una “masa crítica”; es decir, contar con un mínimo suficiente de mujeres en los puestos de responsabilidad y poder, capaces de incidir de manera efectiva en la definición de la agenda pública y en la adopción de decisiones políticas; y que al mismo tiempo sirvan de modelo para otras mujeres, así como para transformar las actitudes, creencias y dinámica política (ONU, 1995, CEPAL, 2007).

Otro elemento fundamental tiene que ver con el afianzamiento del liderazgo de las mujeres, lo que implica la superación de los estereotipos de género; a través de los cuales, según Celia Amorós (2001) se han definido perfiles de masculinidad y feminidad en el ámbito del poder que influyen de manera negativa en el ascenso y permanencia de las mujeres en la política.

De manera tradicional se ha sostenido que el rol femenino por “naturaleza” es la maternidad y que éste contradice la imagen de una persona en un puesto de dirección; de tal forma que, aquellas mujeres ejecutivas, líderes, tomadoras de decisiones, deben adoptar características consideradas masculinas como: la agresividad, la competencia, la orientación al logro, la independencia y la búsqueda del poder, con base en el control y en aspectos que resaltan el dominio y la fortaleza tanto en su imagen, discurso, actitudes, valores y aptitudes (Ramos, 2005:41).

El resultado de estos estereotipos de género ha sido la tendencia a que la participación política de la

mayoría de las mujeres se relegue a posiciones de base, a aquellas actividades poco estratégicas, las cuales son infravaloradas, lo que se traduce en una serie de obstáculos y dificultades que les impiden el desarrollo y reconocimiento de su liderazgo, así como el impulso de su carrera política que les permita ocupar, de la misma manera que los hombres, los cargos de poder y de representación política.

## 3. Las cuotas de género

En este contexto las cuotas de género constituyen una medida concreta a nivel internacional que busca dar respuesta a los actuales desequilibrios de género en los órganos de toma de decisiones (IDEA 2003:6). Con las cuotas de género se busca abonar a la construcción de un nuevo modelo de ciudadanía a través del cual se atiendan de manera eficaz las necesidades de mujeres y hombres en temas como la representación, la gobernabilidad, la delegación de poder y las formas de liderazgo (CEPAL, 2007).

La concepción de las cuotas de género va más allá del aumento cuantitativo de mujeres en los espacios de representación política y de toma de decisiones; representa un avance cualitativo en términos de profundizar los procesos democráticos en el ámbito de la política. Su definición apela a “un piso mínimo” y no un techo en la participación política de las mujeres, ya que en su implementación se fija un porcentaje mínimo de representación femenina en los puestos de gobierno, los espacios de representación política o en los partidos políticos.

No obstante, su adopción parece ser insuficiente si no va acompañada de medidas que aseguren su cumplimiento, por lo que su implementación debe inscribirse en el marco de proyectos integrales de política pública que fortalezcan el liderazgo y empoderamiento de las mujeres y coadyuven a garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad en la participación política de mujeres y hombres.

#### 4. La paridad

La democracia paritaria busca garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones, en el marco del respeto a la igualdad de oportunidades. Recientemente distintos países de América Latina y el Caribe definieron a través del *Consenso de Quito* (2007) que:

La paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres (CEPAL, 2007:3).

La reflexión en torno a la paridad en el ámbito de la política, se basa en la consideración de que la ciudadanía se compone por igual de mujeres y hombres, en consecuencia ambos deben estar representados en porcentajes iguales en el sistema político. No se trata únicamente de cubrir una cuota mayor de cargos políticos a favor de las mujeres, sino de reconocer y respetar de manera efectiva, en un sentido amplio, la igualdad entre mujeres y hombres.

Los argumentos que legitiman la paridad son diversos, entre los que destacan los siguientes:

- Argumento sobre la justicia: las mujeres representan la mitad de la población y tienen derecho a ocupar la mitad de los espacios de decisión.
- Argumento sobre la experiencia: las mujeres tienen experiencias diferentes, construidas desde su condición y posición social que deben ser representadas.
- Argumento sobre las necesidades diferenciadas: mujeres y hombres tienen necesidades hasta cierto punto diferentes, y para que la agenda de dichas necesidades sea considerada, es necesaria la presencia de mujeres que representen y defiendan dicha agenda.

- Argumento sobre la modificación de las normas y el contenido de la política: la participación de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres contribuye a modificar las normas, usos y costumbres de hacer política, así como a transformar el contenido de la agenda política (Huerta y Magar, 2006)

La paridad en la política implica que ningún género tenga más de 40% de los cargos ó, en su versión más radical establece una distribución de 50% a 50%. Su puesta en marcha supone una transformación radical de las instituciones y de la vida social para modificar la agenda política, bajo el reconocimiento de la conjunción entre la vida privada y la pública, que garanticen la igualdad de *facto*, esto es, una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

#### 5. Los derechos políticos de las mujeres en los instrumentos internacionales

La demanda de lograr una participación equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito de la política se ha traducido en la conformación de una serie de instrumentos jurídico-políticos internacionales que reconocen, tutelan y protegen los derechos políticos de las mujeres en el marco de los derechos humanos. Estos instrumentos se distinguen por su obligación jurídica ya sea como: a) instrumentos vinculantes, también llamados '*hard law*' e b) instrumentos no vinculantes o '*soft law*'.

La primera categoría comprende los tratados, convenciones, pactos o acuerdos signados por Estados Partes. En la *Convención de Viena* (1969) artículo 1, inciso a; se establece que por tratado, pacto y convenio se entienden los acuerdos jurídicamente obligatorios entre Estados, en los cuales se definen los deberes de los Estados Partes. La importancia de estos instrumentos estriba en la obligación jurídica (legal) que supone a los Estados Partes la observancia del contenido de dichos instrumentos.

Respecto a la categoría '*soft law*', ésta se constituye a través de las declaraciones, recomendaciones, planes de acción y todas aquellas medidas de

carácter político (moral) tendientes a definir directrices, principios y pautas de acción que deben poner en marcha los Estados para lograr los objetivos consensuados en los organismos internacionales y regionales de los que forman parte. La importancia de este tipo de instrumentos radica en que su contenido expresa la descripción de la condición de sociedad deseada, la aspiración de futuro próximo, así como el conjunto de medidas específicas capaces de hacer posible esa condición de futuro.

Entre los instrumentos jurídico-políticos que tutelan los derechos políticos de las mujeres, tanto en el ámbito mundial (Organización de las Naciones Unidas, ONU) como en el ámbito regional (Organización de Estados Americanos, OEA) se encuentran los siguientes:

### **Instrumentos a nivel mundial y regional en materia de los derechos políticos de las mujeres**

#### **INSTRUMENTOS JURÍDICOS**

##### **Organización de las Naciones Unidas**

- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer
- Pacto de Derechos Civiles y Políticos
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
- Comité de CEDAW
- Organización de Estados Americanos
- Convención Interamericana Sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará)

#### **INSTRUMENTOS POLÍTICOS**

##### **Organización de las Naciones Unidas**

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Declaración para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing
- Declaración Universal de la Democracia (Unión Interparlamentaria)
- Declaración de Atenas (Unión Europea)

**Fuente:** CEAMEG.

Estos instrumentos han contribuido de manera fundamental para que los distintos Estados que conforman la comunidad internacional, entre los que se incluye México, se comprometan a impulsar, de manera sostenida, una serie de medidas y acciones, incluyendo reformas legislativas y políticas públicas, que contribuyan a impulsar la igualdad de género y con ello erradicar toda forma de discriminación hacia las mujeres en el ámbito de la esfera política.

### **6. Los derechos políticos de las mujeres en la legislación nacional**

El reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres mexicanas, así como su pleno ejercicio forman parte de procesos históricos amplios y complejos, todavía vigentes. De tal forma que, en el siguiente cuadro se muestran de forma muy sintetizada aquellas reformas jurídicas de gran relevancia en torno al pleno reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres:

#### **Reformas jurídicas federales en materia de los derechos políticos de las mujeres mexicanas**

**1947.** Reforma al artículo 115 constitucional a través de la cual se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser electas en el ámbito municipal.

**1953.** Reforma al artículo 34 constitucional a través de la cual se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser electas en el ámbito federal.

**1974.** Reforma al artículo 4º constitucional para reconocer la igualdad de las mujeres y los hombres como sujetos de derechos.

**1996.** Reformas al Código Federal de Institucionales y Procedimientos Electorales (Cofipe) para recomendar a los partidos políticos que las candidaturas, tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, no excedieran de 70% para un mismo género.

**2002.** Reformas al Código Federal de Institucionales y Procedimientos Electorales (Cofipe) para establecer la obligación de los partidos políticos para promover una mayor participación de las mujeres en la vida pública del país y garantizar que las candidaturas, tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, no excedieran de 70% para un mismo género.

De manera reciente (enero de 2008) en el marco del actual proceso para la Reforma del Estado, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) ha tenido de nueva cuenta una serie de reformas, entre las que se incluyen medidas tendientes a garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, entre dichas reformas destacan las siguientes:

**Reformas al Cofipe publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008 en materia de los derechos políticos de las mujeres mexicanas**

**Artículo 25 numeral 1 inciso e.** Establece la obligación de los partidos políticos para que su declaración de principios invariablemente observe el promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

**Artículo 38 numeral 1 inciso s.** Establece la obligación de los partidos políticos nacionales de garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular.

**Artículo 78 numeral 1 inciso a fracción V.** Señala que para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario.

**Artículo 218 numeral 3.** Expresa que los partidos políticos promoverán y garantizarán 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.

**Artículo 219 numeral 1.** Establece que de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

**Artículo 220 numeral 1.** Señala que las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Si bien estas reformas al Cofipe constituyen avances importantes, en la medida que buscan garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, habría que señalar que debido a que su aplicación empezará a darse en el proceso de las próximas elecciones legislativas federales, a la fecha no es posible saber el impacto que tendrán estas nuevas modificaciones a la ley electoral federal.

## Reflexiones finales

Garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres requiere de medidas integrales de política pública y reformas legislativas que fortalezcan el liderazgo efectivo de las mujeres y la igualdad de oportunidades para acceder a espacios de poder y toma de decisiones, a fin de lograr transformar la cultura política, y con ello el sistema social de género, que sostiene y alimenta la discriminación hacia las mujeres.

Por ello en distintos foros internacionales y nacionales se ha enfatizado la necesidad de reconocer a la paridad como un principio que debe regir el ámbito de la política. Específicamente en el foro *"Democracia Paritaria. Presencia de las Mujeres en la Representación Política en México"* organizado por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) y su Comité<sup>10</sup> se hicieron una serie de propuestas que coinciden en lo general con el contenido de las iniciativas de ley sobre la materia, presentadas en las recientes legislaturas para promover el incremento efectivo de la participación política femenina, las cuales plantean, entre otras cosas, lo siguiente:

## Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Incluir el principio de paridad que permita la ampliación de las prerrogativas de las y los ciudadanos, en términos de igualdad de oportunidades.
- Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Incluir una cuota de género que reserve un mínimo porcentaje de los escaños del Congreso para mujeres.

- Establecer una cuota de género obligatoria aplicada a las candidaturas que ligue los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional.
- Subir la cuota de género a 50%.
- Una acción afirmativa que obligue a los partidos políticos a etiquetar una partida de su financiamiento público para apoyar precandidaturas de mujeres.

## Políticas públicas para promover el liderazgo y la participación política de las mujeres

- Programas de sensibilización para generar una mayor conciencia y aceptación en torno a la necesidad y los beneficios sociales de una participación equilibrada entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo aquéllos de toma de decisiones y representación política.
- Mecanismos institucionales que reviertan barreras sociales, culturales, políticas y económicas para que más mujeres participen como candidatas en los procesos electorales.
- Incluir acciones afirmativas en el Servicio Profesional de Carrera.
- Desarrollar programas de capacitación para afirmar el liderazgo de las mujeres.
- Fomentar estrategias que apoyen a las mujeres en la construcción de redes sociales de apoyo.

Se trata de una serie de medidas que requieren por igual del compromiso de mujeres y hombres para fomentar y enraizar los cambios institucionales que permitan la participación efectiva de las mujeres en los espacios de poder y toma de decisiones políticas, a través del desarrollo de condiciones objetivas que se traduzcan en oportunidades viables para impulsar la igualdad de oportunidades en la participación política entre mujeres y hombres.

---

<sup>10</sup> Este foro se realizó el 11 de octubre de 2007. La memoria del mismo puede consultarse en [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/CEAMEG/memdem.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/CEAMEG/memdem.pdf)

## Referencias

Amorós, C. (2001). *Feminismo. Igualdad y diferencia*. México: PUEG- UNAM.

Astelarra, J. (2004). *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago, Chile: CEPAL.

Beltrán, E. (2001). *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. En E. Beltrán y V. Maquieira. Madrid, España: Alianza.

Camacho, R. (1997). *Las cuotas Mínimas de Participación de las Mujeres: Un mecanismo de acción afirmativa*. San José, Costa Rica: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

Facio, A. (2000) "Hacia otra teoría crítica del derecho" en Gioconda Herrera (coordinadora) *Las fisuras del patriarcado Reflexiones sobre Feminismo y Derecho*, Quito, FLACSO/CONAMU.

Huerta, M. y Magar, E. (Eds.) (2006). *Mujeres legisladoras en México, Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. México: INMUJERES/CONACYT/ITAM/Fundación Friedrich Ebert.

Instituto Nacional de las Mujeres (2004). *Declaración y plataforma de acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, México.

Ramos, M. A. (2005). *Mujeres y liderazgo. Una nueva forma de dirigir*. España: Universidad de Valencia.

CEAMEG (2007). Memoria del foro *Democracia Paritaria. Presencia de las Mujeres en la Representación Política en México*. Consultada el 9 de junio de 2008 en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Ceameg/memdem.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Ceameg/memdem.pdf)

Cámara de Diputados (2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Consultado el 9 de junio de 2008 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/COFIPE.doc>

Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Las cuotas de género*. Documento electrónico Consultado el 16 de diciembre de 2007 en: [http://www.quotaproject.org/publications/Quotas\\_LA\\_Report.pdf](http://www.quotaproject.org/publications/Quotas_LA_Report.pdf)

ONU- CEPAL (2007). *Consenso de Quito*, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 6-9 agosto. Consultado el 10 de Enero de 2008 en: <http://www.sre.gob.mx/substg/temasglobales/docs/consensodequito2007.pdf>

PNUD (2006). *Sobre la equidad y la igualdad de género*. Consultada el 24 de noviembre de 2006 en: <http://www.americalatinagenera.org/tematica/gender.php>.

## **Las reformas y adiciones a la ley del Instituto Nacional de las Mujeres**

LAURA HENRÍQUEZ MALDONADO

En el año 2001 fue creado el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión (artículo 1° de la Ley del INMUJERES).

A siete años de gestión y operación del INMUJERES, se hace necesaria una modificación a su ley a fin de enriquecerla dotándola de herramientas para un adecuado funcionamiento, así como de armonizarla tanto en la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Ley de la Comisión de los Derechos Humanos.

Se estima necesario replantear su marco normativo en cuanto a su integración, atribuciones, organización y competencia de Instituto.

Es necesario subrayar que se requiere una modificación a sus órganos auxiliares, a fin de dotarles de una mayor injerencia de participación en la toma de decisiones, reconociendo la influencia de las organizaciones políticas y privadas, de la sociedad civil organizada de mujeres y los grupos feministas.

Por otro lado, los mecanismos para el adelanto de las mujeres implican una mayor transparencia en el ámbito de la rendición de cuentas en la aplicación de

los recursos, así como una mejor coordinación con los Poderes Legislativo y Judicial.

Recordemos que en la LIX Legislatura los tres principales grupos parlamentarios (PRI, PAN y PRD) presentaron iniciativas de reforma y adiciones a la Ley del INMUJERES, las cuales después de un serio debate y mediante el acuerdo unánime de las y los diputados fueron dictaminadas por el Pleno y remitidas en Minuta a la colegisladora, la cual dictaminó, aprobó y devolvió a esta Soberanía que dictaminó en 2005 y finalmente en el 2008 fue dictaminada en negativo por la Comisión de Equidad y Género de la LIX Legislatura.

Actualmente, se pretende presentar una iniciativa que reforme y adicione la Ley del INMUJERES, la cual fue elaborada por la Comisión de Equidad y Género a partir de la minuta desechada y la armonización de las leyes en materia de igualdad y de una vida libre de violencia. En este sentido se creó un grupo de trabajo integrado por diputadas, asesoras y asesores de las Comisiones de Equidad y Género de ambas Cámaras, del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género e incluso del INMUJERES y de la Secretaría de Gobernación.

Cabe señalar que se efectuaron diversas observaciones al trabajo presentado por la Comisión de Equidad y Género, sin embargo, sólo un grupo parlamentario no entregó en tiempo y forma sus observaciones deteniendo los trabajos del grupo hasta nuevo aviso.

***Participación de las  
Organizaciones de la Sociedad  
Civil en los mecanismos para el  
Adelanto de las Mujeres.  
Comisión de Análisis Legislativo***

AÍDA GONZÁLEZ MARTÍNEZ

ÁNGELES CORTE

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos para el adelanto de las mujeres se presenta como una exigencia

fundamental de un Estado democrático. La idea de sociedad civil supone un nuevo eje en la forma de analizar los procesos de democratización de las sociedades contemporáneas. De hecho, la consideración de la sociedad civil es un prerrequisito de la transición democrática ya que plantea una forma de relación entre los movimientos sociales y actores políticos de carácter complementario y que pretende evitar los riesgos del clientelismo y del corporativismo<sup>11</sup>.

“La recuperación nacional de la idea de sociedad civil expresa a la vez la emergencia de una voluntad colectiva antiautoritaria y el abandono de fundamentalismos políticos arrasados por la historia”. “La recuperación de la idea de sociedad civil ha revestido en México fundamentalmente un carácter *identitario*”. “Ha servido en primer lugar, al igual que en los países donde se luchó a favor de la democracia, como un medio para diferenciar a la sociedad del Estado”.

“Dos nuevos principios empiezan a dirigir el sentido de la acción colectiva: la autonomía y la autolimitación”. “El primero se refiere a que los actores sociales ya no se definen por la forma en que se incorporan al sistema político; adquieren autoconciencia de su doble cualidad de especificidad y universalidad: sus intereses y valores específicos pueden ser legítimamente difundidos, y no son contradictorios con otros, en tanto van de la mano con la aceptación de la pluralidad; a la vez, se asume la igualdad fundamental con los otros en términos de derechos de ciudadanía, cuya extensión y aplicación real es reclamada como eje de la conciencia colectiva”. “La autolimitación se refiere al abandono de toda perspectiva fundamentalista: no se trata ya de que algún actor social o político convierta a los otros a una sola causa o programa, o que se busque homogeneizar a la sociedad mediante la acción del Estado”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Olvera A. (coordinador) *La Sociedad Civil, De la Teoría a la Realidad*. El Colegio de México. México 1999. 35

<sup>12</sup> Op. cit.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos para el adelanto de las mujeres supone una continuación en el proceso de ciudadanización de las entidades públicas como una exigencia del derecho de las personas a colaborar en la determinación de las políticas públicas, desde su propia identidad.

Las organizaciones de la sociedad civil han tenido un importante papel en la inclusión de sus agendas dentro de las políticas públicas. Este papel de las organizaciones de la sociedad civil ha tenido especial importancia al hacer visibles problemáticas sociales no siempre tomadas en cuenta por los gobiernos, al igual que en la introducción de principios, criterios y temas de derechos humanos en referencia a las políticas públicas.

Además de la participación social previa a la toma de decisiones por parte del gobierno, también se han dado formas de participación dentro del establecimiento y participación en los mecanismos de seguimiento de las políticas públicas y de la sociedad civil. Existe otra opción de participación en el proceso de realización de las políticas públicas que consiste en **mecanismos institucionalizados** de participación de la sociedad civil organizada dentro de las distintas instancias gubernamentales. Esta última forma de participación institucionalizada, ha planteado nuevas preguntas y exigencias básicas de definición. La participación ciudadana en la toma de decisiones relativas a las políticas públicas tiene un componente de tensión que no es conveniente omitir y que obliga a encontrar un nuevo marco conceptual, legal y político. Por otro lado, la participación ciudadana institucionalizada ha hecho surgir cuestionamientos ante la posibilidad de mantener el carácter autónomo de las organizaciones de la sociedad civil. También ha sido cuestionada la posibilidad de una colaboración sin sumisión y de una inclusión efectiva sin que se pretenda anular la participación, por naturaleza crítica, de las organizaciones de la sociedad civil organizada. Otro punto a discutir es si dentro de esa participación social debe de estar incluida la participación de los partidos políticos

Instrumentar cómo y en qué forma pueden y deben, las organizaciones de la sociedad civil, participar en mecanismos institucionalizados dentro de instancias gubernamentales para la determinación, ejercicio, evaluación y transparencia de políticas públicas constituye hoy un reto todavía pendiente de resolver.

Más allá de las particulares decisiones políticas de los respectivos gobiernos, es importante entender que el derecho político de participar en la discusión y determinación de las políticas públicas, es un derecho humano reconocido universalmente. A partir de las distintas Conferencias de la Mujer así como las de Población y Desarrollo, se ha ido perfilando y precisando la exigencia relativa a la necesidad de institucionalizar en los distintos países, mecanismos específicos para el adelanto de las mujeres.

Estos mecanismos se han ido concretando en los distintos países, de distintas maneras, Secretarías de la Mujer, Institutos Nacionales de las Mujeres, Institutos Estatales de las Mujeres, Consejos de la Mujer, etcétera. Dentro de dichos mecanismos, se incluyen instancias de participación ciudadana que se han concretado de diversas maneras: consejos consultivos, consejos sociales, consejo de asesores, etc.

La experiencia que en México han tenido las organizaciones de la sociedad civil organizada dentro de las instancias *ad hoc*<sup>13</sup> dentro de los mecanismos para el avance para las mujeres ha generado una serie de dudas con respecto a la posibilidad, eficacia y sentido de dicha participación. Desde ese planteamiento es que resulta necesario hacer un análisis del "estado de la cuestión". Si bien el marco jurídico de ninguna manera agota la realidad de dicha participación, se propone el análisis de dicho marco jurídico como un primer eslabón para la construcción de un espacio real de participación ciudadana en la determinación de las políticas públicas, entendidas como un derecho

---

<sup>13</sup> *Ad hoc*. Locución latina que se utiliza en Derecho que puede ser interpretada como "para fin específico".

fundamental de la sociedad civil dentro un marco de derecho democrático.

### **MARCO REFERENCIAL EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS HUMANOS:**

Desde los años sesenta y más específicamente con el **Convenio sobre los Derechos Políticos de las Mujeres** y posteriormente el **Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos**, se reconoce el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones relativas a las políticas públicas de su país.

En la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** artículo 7 b, se señala la obligación de los Estados Partes de garantizar a las mujeres el derecho a participar en la formulación de las políticas públicas. En la fracción C del mismo artículo señala el derecho a participar en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

El **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**, órgano responsable de vigilar la debida aplicación de la Convención antes mencionada ha señalado en su Recomendación General No. 23, adoptada en 1997, referida al artículo 7 antes citado, que: *Los Estados Partes deben velar también por que se nombre a las mujeres para cargos en órganos consultivos gubernamentales, en igualdad de condiciones con los hombres, y porque dichos órganos tengan en cuenta, según proceda, las opiniones de los grupos representativos de mujeres. Incumbe a los gobiernos la responsabilidad fundamental de alentar estas iniciativas para dirigir y orientar la opinión pública y modificar actitudes que... discriminan contra la mujer y desalientan su participación en la vida política y pública (párrafo 28).*

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** consagra el derecho de toda persona “a asociarse libremente con otras...” (artículo 22, párrafo 1). En su artículo 25, párrafo a, dispone que: **“todos los ciudadanos gozarán,...sin restricciones...” del derecho a: “participar en la**

**dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...”.**

La **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, garantiza la libertad de asociación en su artículo 16, párrafo 1, cuando estipula que *Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.*

En su artículo 23, párrafo 1 a), establece que *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

“...participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

La **Plataforma de Acción, adoptada por la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing 1995**, señala en el Capítulo relativo a los Mecanismos para la Igualdad entre mujeres y hombres, Párrafo 201 que:

“...Para lograr un funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales es preciso que:

b) ‘Existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen, según proceda, la planificación descentralizada, la aplicación y el seguimiento con miras a lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias,...”.

d) ‘Haya oportunidades para influir en el desarrollo de todas las políticas gubernamentales”.

En el párrafo 205 estipula entre las medidas que han de adoptar los mecanismos nacionales, la de b) “Promover y establecer relaciones de cooperación con las dependencias pertinentes del gobierno, los centros de estudio e investigación sobre las mujeres, las instituciones académicas y educativas, el sector privado, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, especialmente las organizaciones de mujeres y todos los demás agentes de la sociedad civil”.

La Declaración de Beijing, adoptada por la misma Conferencia, señala, por su parte en el Párrafo 20 que:

‘La participación y contribución de la sociedad civil, en particular de los grupos de mujeres y redes y de otras organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares, con pleno respeto de su autonomía, en cooperación con los gobiernos, son importantes para una aplicación y seguimiento eficaces de la Plataforma para la Acción’.

En el documento de “Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y Plataforma de Beijing” adoptado por el Vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en junio del año 2000, los Estados Miembros, México entre ellos, ratificaron los compromisos de Beijing y asumieron nuevos compromisos para poner en marcha “nuevas medidas e iniciativas a fin de superar los obstáculos y acelerar la plena aplicación de la Plataforma de Acción en todos los niveles y en todas las esferas”, entre ellos:

“Los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales, reconocen la aportación y el papel complementario de las organizaciones no gubernamentales, dentro del pleno respeto a su autonomía, para lograr la aplicación efectiva de la Plataforma de Acción y deben continuar fortaleciendo la colaboración con las organizaciones no gubernamentales, particularmente las organizaciones de mujeres, con miras a contribuir a la aplicación y al seguimiento efectivos de la Plataforma de Acción”<sup>14</sup>.

“Crear mecanismos institucionales o reforzar los ya existentes en todos los niveles, para que colaboren con los mecanismos nacionales a fin de fortalecer el apoyo de la sociedad a la igualdad de género, en cooperación con la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales de mujeres”<sup>15</sup>.

## MARCO DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

La participación de la sociedad civil en los órganos o mecanismos institucionales creados con el objeto de desarrollar programas y acciones que coadyuven a asegurar a las mujeres el goce efectivo de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que los varones, en particular su derecho a la no discriminación, se ha venido dando desde hace varios años, concretamente desde 1995, cuando se estableció, por Decreto Presidencial, el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, cuyo órgano ejecutor, la Coordinación Ejecutiva contó con dos órganos auxiliares: un Consejo Consultivo y una Contraloría Social, ambos integrados por personas pertenecientes a diferentes sectores sociales y con funciones muy similares a las de los Consejos Consultivo y Social del Instituto Nacional de las Mujeres.

En la actualidad, a nivel federal, se cuenta con el Instituto Nacional de las Mujeres:

*La Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, que es de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, determina que el INMUJERES es “un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal” (artículo 2) y que contará “con dos órganos auxiliares de carácter honorífico, **representativos de la sociedad civil**: un Consejo Consultivo y un Consejo Social” (artículo 21), **constituyendo así el marco jurídico de la participación ciudadana dentro de los mecanismos institucionales de la mujer en México.**

La propia Ley del INMUJERES incluye una fórmula adicional para la participación de la sociedad civil en el órgano de gobierno del propio Instituto, al disponer que la Junta de Gobierno esté integrada, además de los representantes de las Dependencias de la Administración Pública Federal y Paraestatal, por dieciséis mujeres pertenecientes a organizaciones sindicales, campesinas, no gubernamentales, empresariales, representativas de la academia y en general de los diferentes sectores de la sociedad, ocho de las cuales habrán de ser integrantes del Consejo Consultivo y ocho del

<sup>14</sup> Doc. S-A/23/10/Rev.1, párrafo 50.

<sup>15</sup> Ibid, párrafo 76 a)

Consejo Social, según se observa en la Fracción II b) del artículo 12.

La calidad de Vocal Propietaria de la Junta de Gobierno que tienen las Consejeras Consultivas y Consejeras Sociales que fueron designadas por la propia Junta, no significa, según ha sido interpretado en dicho órgano de gobierno, una representación de los Consejos a los que pertenecen, sino una fórmula más directa y ejecutiva de la participación de la sociedad civil.

El Consejo Consultivo está definido por la Ley del Instituto como **“un órgano asesor y promotor de las acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres”** (artículo 22). Las funciones que la ley señala al Consejo Consultivo están detalladas en el artículo 26 de la ley, facultándolo para “impulsar... la participación de los sectores interesados... promover vínculos de coordinación con los responsables de iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades de las mujeres...y apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres...”.

El Estatuto Orgánico del INMUJERES, por su parte, establece en su artículo 34 funciones adicionales para el Consejo Consultivo, entre otras la de “analizar las demandas y las propuestas con enfoque de género planteadas por los diferentes sectores de la sociedad civil...”, así como “hacer y promover propuestas ante el Instituto que se orienten al fortalecimiento de las organizaciones de las mujeres...”.

Adicionalmente, en el Reglamento Interior se dispone que la Junta de Gobierno analizará **“el anteproyecto del Programa Operativo Anual, el cual deberá contener la opinión del Consejo Consultivo...”**, lo que significa que el Consejo Consultivo debe analizar el anteproyecto de Programa Operativo Anual y emitir una opinión sobre el mismo, para lo cual puede presentar comentarios y observaciones al Instituto sobre los proyectos de programa, sus objetivos y la presupuestación que se haya previsto.

## **Integración del Consejo Consultivo:**

La Junta de Gobierno tiene la facultad de elegir a las integrantes del Consejo Consultivo, mediante una convocatoria pública, que deberá expedir en el segundo semestre del tercer año de encargo del Consejo. Asimismo, debe elegir entre las Consejeras a las ocho que serían Vocales Propietarias de la Junta de Gobierno, según determina el artículo 39 del Estatuto.

Las integrantes del Consejo Consultivo tendrán un mandato de tres años y podrán permanecer un período más, mediante aprobación de la Junta de Gobierno (artículo 23 de la ley).

En resumen, el Consejo Consultivo tiene asignadas por ley, funciones de: asesoría, análisis, promoción, enlace con las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, observación y revisión de programas, sus objetivos y sus resultados.

De conformidad con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006) el Gobierno Federal, a través del Instituto Nacional de las Mujeres, deberá definir y/o elaborar (adoptar) una Política Nacional en materia de igualdad, que incluya acciones tanto en el ámbito político, como en el económico, el social y el cultural.

Para el desarrollo o implementación de la Política Nacional de Igualdad, la ley establece tres instrumentos: un Sistema Nacional, al que ya se hizo referencia anterior, un Programa Nacional para la Igualdad y una Observancia (o sea un Observatorio).

Es de esperarse que en la aplicación de la Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres confluya la voluntad política de todos los niveles de Gobierno, tanto el Federal, como el Estatal y el Municipal, en el objetivo de elaborar y poner en marcha un Programa Nacional para la Igualdad, en el que se incorporen las autoridades e instituciones de los tres niveles de Gobierno y, particularmente, la sociedad civil, tanto para su promoción como para el correspondiente seguimiento que cae bajo la

responsabilidad del Observatorio, estipulado en los artículos 46 al 49 de esta ley.

La participación de la sociedad civil está igualmente prevista en el artículo 44 de la citada Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el que se sientan las bases para la creación o fortalecimiento de órganos de representación de la sociedad civil (como lo son los Consejos Consultivos) al señalar que “el Ejecutivo Federal... promoverá la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política de igualdad...a que se refiere” la ley al señalar en el mismo artículo 44, al Sistema Nacional de Igualdad, se involucra directamente a los Gobiernos estatales y municipales, con lo que se puede esperar también que se establezcan o, en su caso, se fortalezcan los órganos de representación social de los mecanismos estatales y municipales de la mujer.

Una opción que está actualmente en funciones es, precisamente, a través de los llamados “órganos auxiliares” o los Consejos Consultivos de las instituciones creadas para promover la igualdad de las mujeres y eliminar la discriminación que todavía enfrentamos en el quehacer social, económico y político de México, en el marco que ahora proporciona la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Los Consejos son, o deben ser, el enlace o vínculo entre las instituciones gubernamentales (en los tres órdenes de gobierno) y la sociedad misma, precisamente para identificar las áreas en las que deben instaurarse o reforzarse, en su caso, las medidas y acciones necesarias para el logro de la igualdad, tanto *de jure* como *de facto*. La participación en los Consejos requiere del apoyo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC's) no sólo para definir las áreas prioritarias de atención, que pueden ser diferentes en las distintas áreas geográficas (o Estados o municipios) y demandar una permanente vinculación entre los grupos sociales, según el sector de que se trate, esto es: en lo económico podrían abarcar el mercado de trabajo, la capacitación para el empleo y en el empleo, el acceso al crédito, etc. En el sector social, habría de

atender el acceso a la educación en todos los niveles, que presenta problemas graves en algunos Estados de la República y en particular en las poblaciones indígenas; el acceso a la salud, en especial en las poblaciones de las zonas rurales, que presenta problemas graves entre las poblaciones indígenas.

Un problema que demanda atención constante, tanto del sector gubernamental como de la sociedad civil, es el de la violencia contra las mujeres, de cualquier edad, tanto en el núcleo familiar (violencia intrafamiliar) como en la sociedad en general. A pesar de los programas hasta ahora en marcha, es claro que la violencia persiste, presentando síntomas alarmantes tanto en las áreas urbanas como en las rurales. En este caso, se requiere de la aportación valiosa que puede dar la sociedad civil tanto para identificar las características que pueden presentarse según las zonas geográficas y grupos sociales específicos.

Un sector que puede aportar información importante, pero en particular ayuda significativa es el de los medios de comunicación masiva, no sólo para la difusión de campañas de concientización sino también para lo que se ha dado en llamar la “educación social”, esto es, la toma de conciencia para identificar áreas de riesgo y problemas específicos.

### **Instituciones y/o mecanismos afines en el ámbito estatal**

En la mayoría de las entidades federativas, se han creado mecanismos institucionales cuyos objetivos en general, aunque con algunas variantes, se orientan, al igual que el mecanismo nacional, a eliminar la discriminación y promover la igualdad de las mujeres y los hombres, así como la adopción de políticas públicas orientadas a tales objetivos.

Son fundamentalmente tres las figuras jurídicas que sustentan en nuestro país a los distintos mecanismos para el adelanto de las mujeres a nivel estatal, estos son: organismos descentralizados, organismos desconcentrados y organismo coordinador, 26 mecanismos son organismos

descentralizados, cuatro mecanismos son organismos desconcentrados y uno se constituye como una coordinación.

Los organismos descentralizados se caracterizan fundamentalmente por lo siguiente: se crean invariablemente por un acto legislativo, o bien por decreto del Ejecutivo, tiene régimen jurídico propio, tiene personalidad jurídica propia, tiene patrimonio propio, tienen una mayor autonomía, están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, su fin es procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

Los órganos desconcentrados se caracterizan por fundamentales por lo siguiente: son creados por una ley o reglamento, dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado, su competencia deriva de las facultades de la Administración Central, su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque pueden tener presupuesto propio, las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen, tienen cierta autonomía, llamada autonomía técnica, que significa el tener la facultad de decisión (limitada) y cierta autonomía financiera presupuestaria, depende siempre de un órgano superior.

De conformidad con los datos señalados, el marco normativo de los mecanismos estatales de la mujer más idóneo en términos jurídicos y políticos es el de organismo descentralizado.

<b>Desconcentrados</b>	<b>Descentralizados</b>
Órgano inferior subordinado a una Secretaría de Estado o a la cabeza del Ejecutivo	Órgano que depende indirectamente del titular del Ejecutivo
Puede contar o no con personalidad jurídica	Tiene invariablemente personalidad jurídica
Puede contar o no con patrimonio propio	Siempre tiene patrimonio propio
Posee facultades limitadas	Posee facultades más autónomas <sup>16</sup>

De igual manera, en la casi totalidad de las instituciones estatales, se ha dispuesto la incorporación de órganos similares al Consejo Consultivo del INMUJERES, en los que participan representantes de la sociedad civil, en un cargo que también, en la mayoría de los casos, es de carácter honorífico, esto es, sin retribución económica o monetaria alguna. El mandato o gestión del cargo de Consejera(o)s por lo general es de tres años y en algunos casos (cuando se especifica) es renovable.

### **Funciones o competencia de los Consejos**

De forma general, aunque con algunas variantes, los Consejos Consultivos de los mecanismos estatales de la mujer tienen atribuciones parecidas entre sí y con el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Mujeres, esto es: analizar la situación de las mujeres en el Estado y, consecuentemente, proponer los programas y/o acciones que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos fijados al Instituto o mecanismo en particular de eliminar la discriminación y lograr la igualdad entre mujeres y hombres; proteger el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las mujeres, etcétera.

### **CONCLUSIÓN:**

Ante este vasto marco referencial en el ámbito de los derechos humanos, la realidad de la participación institucionalizada de las organizaciones de la sociedad civil en México en los mecanismos para el avance de las mujeres ha sido contradictoria, cuando no francamente violatoria a los derechos de participación. No puede soslayarse la problemática jurídica, política y social del proceso de ciudadanización en las entidades públicas, al mismo tiempo que se reconoce su necesidad en términos de consolidación del orden democrático.

Es necesario presentar, a través de las conclusiones de este Foro, una colaboración al avance de una cultura democrática al revisar, cuestionar y hacer una propuesta con respecto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos para el avance de las mujeres.

La implicación práctica del trabajo consiste en aportar un análisis de desarrollo de los órganos de participación ciudadana dentro de los mecanismos para el avance de las mujeres y que pueda resultar útil para las y los legisladores federales y estatales, para los propios mecanismos, para el avance de las mujeres y, sobre todo, para los organismos de la sociedad civil.

Es urgente encontrar la manera conveniente de relación por parte de los organismos públicos y de las organizaciones de la sociedad civil en términos de complementariedad, colaboración y al mismo tiempo de exigencia, transparencia y sobre todo, de respeto, promoción y exigibilidad/justiciabilidad de los derechos humanos. Como puede fácilmente comprenderse, esta reflexión sobre la relación mencionada va más allá de una voluntad política y social, sino que tiene que ver también de manera sustancial con su institucionalización y operación.

A modo de reflexión inicial, sugerimos la reflexión definición e implementación de los siguientes aspectos como punto de partida inicial para la adecuada conformación de la participación de los organismos de la sociedad civil en los mecanismos para el adelanto de las mujeres.

1. Las formas de integración de tales órganos, (nombramiento, elección abierta, etc.)
2. La duración de la membresía o mandato de sus integrantes.
3. La composición (mixta o solamente sociedad civil).
4. Alcance de sus responsabilidades o funciones, en el marco de la estructura del mecanismo estatal, si es sólo un órgano propositivo o ejecutivo.

5. Vinculación con el órgano directivo del mecanismo estatal.

6. Procedimiento que le permita vincularse eficientemente con la sociedad civil o con las organizaciones no gubernamentales, esto es, si puede actuar de manera independiente o si su programa de trabajo debe ejecutarse sólo a través o por conducto del mecanismo estatal.

El motivo fundamental que sustenta la participación de los organismos de la sociedad civil en la determinación de las políticas públicas consiste en su carácter de observador con criterios de transparencia y rendición de cuentas, de representación de los actores a los que se dirigen las políticas públicas, de aportación, de información específica acerca de la realidad social y de colaboración en la elaboración de las políticas públicas.

Si se consigue que existan las instancias *ad hoc* de participación ciudadana en los mecanismos para el avance de las mujeres será posible limitar el carácter autorreferencial que tiene la evaluación de las políticas públicas y se abre la posibilidad de hacer de los derechos humanos el punto de partida, marco inicial y final de evaluación de dichas políticas.

## Referencias

ACOSTA, M. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1975.

OLVERA A. (coordinador) *La Sociedad Civil, De la Teoría a la Realidad*. El Colegio de México, México, 1999.



**CEAMEG**

**Centro de Estudios para el Adelanto de  
las Mujeres y la Equidad de Género**

**H. Congreso de la Unión  
Cámara de Diputados. LX Legislatura**

Agradeceremos sus comentarios  
al correo electrónico:

**[ceameg@congreso.gob.mx](mailto:ceameg@congreso.gob.mx)**

Av. Congreso de la Unión No.66, Edif. D. 1er. Nivel, Col. El Parque.  
Delegación Venustiano Carranza. C.P.15969, México, D. F

Tel. 5036 0000 ext. 59234

## *Legislar para la Igualdad*

Terminó de imprimirse en la Ciudad de México en agosto de 2008.  
Talleres Gráficos del H. Congreso de la Unión.  
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios.  
Cámara de Diputados LX Legislatura

*1,000 ejemplares*

*Revista de distribución gratuita.*

***Prohibida su venta***

Impresa en México