

Carpeta de Inducción al Trabajo Legislativo

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

CÁMARA DE DIPUTADOS

H. CONGRESO DE LA UNIÓN



Carpeta de Inducción al Trabajo Legislativo

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Carpeta de Inducción al Trabajo Legislativo

Este material, su divulgación, integridad de la obra y colección del mismo, es propiedad de la Cámara de Diputados en términos de lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley Federal del Derecho de Autor. Las opiniones expresadas en ese documento reflejan el punto de vista de su autora o autor, investigadora o investigador, y no necesariamente del CEAMEG.

D. R. © Centro de Estudios para el Adelanto
de las Mujeres y la Equidad de Género
Agosto 2015
ISBN: 978-607-9423-50-6
H. Congreso de la Unión
Cámara de Diputados. LXII Legislatura
Av. Congreso de la Unión N°. 66
Col. El Parque. Delegación Venustiano Carranza
C.P. 15960, México, D. F.
Tel: (55) 5036 0000 ext. 59218
<http://ceameg.diputados.gob.mx>

CONTENIDO
Carpeta de Inducción
al Trabajo Legislativo

Presentación	Marina Mandujano Curiel	7
Apartado 1	La importancia de la creación de la norma desde la perspectiva de género y de derechos humanos Dirección de Estudios Jurídicos de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género	12
Apartado 2	Hacia la consolidación de presupuestos y políticas públicas sensibles al género en la LXIII Legislatura Dirección de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género	79

La LXIII Legislatura representa una gran oportunidad para la creación de ordenamientos con perspectiva de género y de derechos humanos.

En este sentido, para el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), que tengo el honor de dirigir, es un placer darle la bienvenida a las y los legisladores que integran la LXIII Legislatura, que se distingue por estar constituida por el mayor número de diputadas, hecho que será recordado en la historia del Poder Legislativo como el de la mayor participación política de mujeres en los albores del siglo XXI, y poner a su disposición el presente documento “*Carpeta de Inducción al Trabajo Legislativo*”, que tiene como objetivo primordial acercarles los principales conceptos a utilizarse en la creación de normas desde la perspectiva de género y de derechos humanos.

Esta “*Carpeta de Inducción al Trabajo Legislativo*” se integró por dos apartados. El primero relacionado a la necesaria construcción de la legislación desde una visión de derechos humanos y, fundamentalmente, pensada desde la perspectiva de género, con lenguaje incluyente, y con el fin de apoyar a las y los legisladores en su quehacer legislativo. En este apartado encontrará reflexiones sobre la importancia y el impacto social que tiene el legislar desde esta

visión y algunas propuestas de incorporación de los derechos humanos y la perspectiva de género a lo largo del proceso legislativo.

El apartado *Hacia la Consolidación de Presupuestos y Políticas Públicas Sensibles al Género en la LXIII Legislatura*, aporta información valiosa a las y los diputados para apoyar su tarea legislativa de sustentar sus propuestas de ratificación, rectificación o reasignación de Presupuesto y Políticas Públicas que el Estado mexicano está comprometido a realizar para ir cerrando las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

En palabras del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, el Sr. Ban Ki-moon, “la inversión en las mujeres y en las niñas tiene un efecto multiplicador en el crecimiento económico sostenido y la productividad”. En México durante las LXI y LXII Legislaturas se ha mostrado que existe voluntad política, un andamiaje institucional sólido y un conjunto de metodologías para asegurar que esta inversión en el empoderamiento de las niñas y las mujeres se debe continuar fortaleciendo en los tres poderes, ámbitos y niveles de gobierno, desde el municipio, hasta el gobierno estatal y federal.

Lo que el documento nos presenta es un recorrido por las distintas etapas del ciclo de presupuestación programática con perspectiva de género. Se revisan los aportes relativos a la consolidación de los presupuestos sensibles al género, el marco jurídico internacional y nacional que sustenta la igualdad en el ámbito de las finanzas públicas. Asimismo se presenta el seguimiento que realiza el CEAMEG al Gasto Etiquetado para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (GEMIG) desde el año 2008 hasta el 2015 y sus implicaciones en el ejercicio fiscal 2016 para la vida de millones de mexicanas y mexicanos.

En este sentido, sirva el presente material para apoyar el trabajo legislativo de las y los integrantes de la LXIII Legislatura.

Aprovecho la ocasión para realizar un justo reconocimiento a las diputadas que integraron la LXII Legislatura, por su compromiso manifiesto con el adelanto de las mujeres, en particular a quienes integraron el Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, y en especial a la Presidenta del Comité, Diputada Flor de María Pedraza Aguilera por su invaluable apoyo a las labores del CEAMEG.


Mención especial merece agradecer a todo el equipo de trabajo que me acompaña con profesionalismo y dedicación, de manera específica a la Directora de Estudios Sociales de la Condición y Posición de las Mujeres y la Equidad de Género, Mtra. Milagros del Pilar Herrero Buchanan y a la Directora de Estudios Jurídicos de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género, Mtra. Nuria Gabriela Hernández Abarca.

Lic. Marina Mandujano Curiel

Directora General.

CARPETA DE INDUCCIÓN AL TRABAJO LEGISLATIVO

La Importancia
de la Creación de la Norma
desde la Perspectiva de Género
y de Derechos Humanos



CONTENIDO

I.	Marco teórico	17
1.	La importancia de la incorporación de la perspectiva de género en las agendas legislativas de los diversos Grupos Parlamentarios	17
2.	Parlamentos sensibles al género	22
3.	Marco jurídico internacional	32
4.	¿Qué son los derechos humanos de las mujeres?	37
II.	Marco analítico	42
1.	Desarrollo del marco teórico para el trabajo legislativo con perspectiva de género	42
III.	Uso y aplicación del lenguaje con perspectiva de género en la norma	47
1.	Lenguaje inclusivo al género y lenguaje no sexista	47
IV.	Desarrollo del marco analítico con perspectiva de género	51
V.	El ejercicio de armonización legislativa a la luz de los derechos humanos de las mujeres	71
	Referencias	77

Las mujeres no somos un tema, somos causa

Marcela Lagarde y de los Ríos.

I Marco teórico

1. La importancia de la incorporación de la perspectiva de género en las agendas legislativas de los diversos Grupos Parlamentarios

La Carta Magna señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y señala que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Para el caso de la Cámara de Diputados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que ésta se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, integrada¹ por 300 diputadas o diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en *circunscripciones* plurinominales. Mientras que el trabajo legislativo de la Cámara de Senadores lo desarrollarán ciento veintiocho hombres y mujeres representantes.

El derecho de iniciar y modificar leyes o decretos (que es parte del trabajo legislativo) compete, según lo señalado en la Constitución², al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión; a las Legislaturas de los Estados y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto

1 Artículos 51 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

Específicamente, para el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados, la Constitución³ establece determinadas facultades, para evitar fenómenos de dispersión, confusión o concentración excesiva del Poder Legislativo general⁴. Las iniciativas deben atender a la detección del problema o hecho legible (MORA-DONATTO), a su viabilidad y justificación para la expedición de una o de un conjunto de normas jurídicas que la colectividad, por diversas expresiones, ha considerado como necesarias para regular sus actividades o para exigir al poder público la protección de ciertos derechos.

Al interior de la Cámara las y los diputados se integran en lo que se denominan “Grupos Parlamentarios” que conforme a lo dispuesto por el artículo 70, párrafo tercero Constitucional, es el conjunto de diputadas y diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

Ahora bien, estos Grupos Parlamentarios, atendiendo a lo señalado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁵, deberán presentar en la primera sesión de cada periodo ordinario la agenda legislativa que abordarán durante el transcurso de éste.

El Secretario General⁶ deberá publicar los documentos constitutivos de los Grupos Parlamentarios y, al inicio de cada periodo de sesiones, la agenda legislativa de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de éste. Para lo cual, los Grupos Parlamentarios, “con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias”.

3 Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4 Orden Jurídico Nacional. SEGOB. Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación.

5 Artículo 26.4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 3 de septiembre de 1999.

6 Artículo 26.5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 3 de septiembre de 1999.

Por lo tanto, las agendas legislativas⁷ representan un elemento de vital importancia para el desarrollo del trabajo legislativo de los diversos Grupos Parlamentarios representados al interior de la Cámara de Diputados, pues contienen los temas y las propuestas de carácter legislativo o político que se abordarán durante el transcurso de cada periodo legislativo, y representan la oportunidad que tiene el Poder Legislativo de incorporar en la legislación normas incluyentes con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

Lo anterior considerando la diversidad de problemas que enfrenta un Estado como son la pobreza, la marginación, el desempleo y la inseguridad, entre otros y que la existencia de estos factores producen que determinados grupos de personas resulten más afectadas que otras; y que corresponde al Estado atender y garantizar el ejercicio de los derechos. En ese sentido es necesario incorporar en las agendas legislativas la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, en el caso específico de las mujeres, en virtud de las desigualdades existentes y la estigmatización sexista, lo que demerita sus circunstancias, alcances y desarrollo, que consecuentemente repercute en el tejido social.

Es importante señalar que para que se produzcan agendas con estas características los Grupos Parlamentarios deben realizar sus diseños con una visión inclusiva y democrática, es decir, con la participación sustantiva⁸, colaboración y concurrencia de mujeres legisladoras.

Ahora bien, la agenda debe ser el punto de partida para el cambio paradigmático de la concepción de estrategias de avanzada con prácticas de desarrollo humano y económico, sensibles a las enormes

7 Agenda parlamentaria o legislativa, es la “Relación o lista de temas y actividades sucesivas que elaboran los grupos parlamentarios, conforme a sus intereses, con la intención de abordarlas o ejecutarlas en el periodo de sesiones de alguna de las cámaras legislativas en las que tienen representación. Arts. 26, 34, 36, 38 y 84 Ley Orgánica del Congreso General.

8 Es aquella que empuja el desarrollo de los sujetos sociales y funda la educación ciudadana, sólo se puede intentar en aquellos contextos comunales en los que, por una parte las autoridades locales, sus aparatos y, las organizaciones y redes vecinales por otra, coinciden en los propósitos generales y pueden llegar a acordar en cuanto a los procedimientos para perseguir tales objetivos. Diego Palma. **La participación y la construcción de ciudadanía**. U.ARCIS, Departamento de Investigación, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Santiago de Chile, Chile. 199?.(sic) p. 48. Disponible en la World Wide Web: <http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf>

desigualdades entre los géneros, que siguen siendo inequitativas a pesar de los esfuerzos y logros obtenidos.

El diseño de una agenda legislativa para el periodo 2015-2018, representa una ventana de oportunidad para impulsar de manera asertiva los temas de derechos humanos de las mujeres y un dispositivo potencial para la transversalización de la perspectiva de género, en el marco jurídico nacional.

Hasta hoy, en la construcción de las agendas legislativas, las mujeres han enfrentado diversos retos y obstáculos importantes, ya que éstas son consensuadas y aprobadas por las y los integrantes de los Grupos Parlamentarios que, generalmente, se componen por un mayor número de hombres, por lo que la LXIII Legislatura representa una oportunidad para fortalecer los derechos políticos de las mujeres enmarcados en un contexto de paridad⁹, plasmado recientemente en el máximo ordenamiento mexicano, y que gracias a la integración de este mandato en la Constitución, se incorporó el principio de paridad en leyes como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos¹⁰, que como resultado ha erigido una asamblea con mayor número de mujeres que en cualquier otra legislatura.

No obstante un mayor número de mujeres no garantizará legislar con perspectiva de género, habrá que tomar en cuenta que dentro de los factores que han incidido en la lenta incorporación de los temas de derechos humanos y de perspectiva de género en las agendas legislativas, encontramos que se priorizan temas coyunturales que se viven en el país temas que los partidos políticos a los cuales representa el Grupo Parlamentario se comprometieron en campaña o en sus plataformas políticas o electorales, así como las propuestas que el Grupo Parlamentario observa necesarias atendiendo a una realidad específica o a un compromiso social empeñado.

9 Artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10 Ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de mayo de 2014.

En este marco las diputadas integrantes de la LXIII Legislatura tienen la oportunidad histórica de consolidar la implementación de la reforma constitucional que obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, asimismo, establece que la interpretación normativa en materia de derechos humanos se hará de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo momento la protección más amplia a las personas.¹¹

Por lo anterior, es importante reconocer que, de manera progresiva, las mujeres legisladoras, y algunos legisladores, han logrado incorporar al marco normativo nacional la perspectiva de género (que ha ido quebrantando lentamente la rígida estructura jurídica creada desde y para los hombres), no obstante, hace falta dotar a la legislación en su totalidad del enfoque de derechos humanos y de perspectiva de género a fin de contar con un orden jurídico nacional democrático e incluyente; asimismo, es preciso, urgente y obligado¹² eliminar del mismo las subsistentes normas jurídicas discriminadoras que producen y reproducen desigualdades que vulneran los derechos humanos, lo que en consecuencia fragmenta el tejido social.

Finalmente, es importante decir que atendiendo a lo señalado en los artículos 1º y 133 Constitucionales, el Estado mexicano tiene la obligación de atender los mandatos señalados en los instrumentos internacionales de los cuales es Parte, y que de manera específica señalan obligaciones al Poder Legislativo en materia de derechos humanos de las mujeres y de la incorporación de la perspectiva de género en el marco jurídico mexicano.

En este sentido la incorporación de la perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres en las agendas legislativas de los

11 Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 10 de junio de 2011.

12 Esta obligación se encuentra consignada en el artículo noveno Transitorio del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011.

diversos Grupos Parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, es una necesidad y a la vez una obligación internacional que de no integrarse puede llegar a representar omisiones por parte del Estado y en consecuencia responsabilidades a nivel internacional.

2. Parlamentos sensibles al género

El trabajo legislativo es la actividad más importante de una nación, ya que permite establecer las reglas conductuales de las personas, dotadas de obligatoriedad y permanencia temporal en un espacio determinado, que rigen las relaciones que existen entre las personas, con la finalidad de vivir en armonía y evitar con esto la generación de problemas futuros, el desconocimiento de derechos o el incumplimiento de obligaciones.

El resultado de ésta labor es la generación de normas jurídicas que son resueltas por el órgano legítimamente facultado para ello, que al ser conjuntadas en un compendio afín al que le es atribuido el carácter de ley, una fuente formal generadora de normas jurídicas, que engendran el reconocimiento estatal de derechos o la determinación de obligaciones, que permitirán a un país la convivencia y el bienestar común.

La integración de este órgano legislativo es un aspecto trascendental que permite revirar su labor a la pluralidad de opiniones que aportan los representantes de la población y del Estado y que atienden a las necesidades actuales de todos los integrantes de la nación, pues las aportaciones de las mujeres no sólo reflejan las preocupaciones legítimas de ellas mismas, sino también señalan y priorizan las necesidades de los hombres desde otra perspectiva, hecho que refleja la enriquecedora contribución que da pie al análisis, la reflexión y sobre todo a la discusión y en su caso la aprobación de normas jurídicas.

En ese contexto, la mirada de género sirve para explicar las relaciones humanas, la sociedad como un tejido; para reconocer que las mujeres y los hombres tienen necesidades diferentes y por tanto,

exigen respuestas diferentes para el desarrollo de la vida humana en sociedad. Se reconocen necesidades prácticas, que se refieren a las necesidades indispensables para la supervivencia humana y estratégicas que permiten a las mujeres el goce de sus derechos, logrando vivir en igualdad de circunstancias, abriendo caminos para la participación política de las mujeres y justicia social.

Trabajar en comunidad, desde el enfoque de género, implica reconocer éstas diferencias, problematizarlas y trabajar para igualar las oportunidades entre mujeres y hombres, se trata de reconocer las habilidades y cualidades de todas y todos para mejorar las relaciones entre mujeres y hombres. El género nos enseña que todas y todos somos valiosos e importantes.

En ese sentido, los elementos que permiten consolidar esta actividad parlamentaria, también demandan la inclusión de mujeres, tanto en el ámbito de diseño, discusión y aprobación de leyes, como en el ámbito directivo y de alta decisión, pues sólo a través de éstos se verán reflejadas al exterior las necesidades tanto de hombres como de mujeres.

Un Estado de tipo democrático, representativo y republicano no puede consolidarse ni hablar de pluralidad si éste, en primer término, no es conformado por representantes de toda la sociedad y, en segundo, si en éste no se escuchan y atienden sus intereses y necesidades de forma conjunta. Esta apertura a la inclusión de toda la sociedad en los órganos parlamentarios abre un proceso de información y sensibilización hacia el género.

No obstante, hablar de género se suele asociar a las mujeres, empero su concepción es más amplia, la cual se dirige a reconocer las diferencias y necesidades que existen entre mujeres y hombres, las situaciones que impiden el desarrollo de las personas y la sociedad, con la finalidad de terminar con las desigualdades de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres.

Sin duda uno de los logros más recientes en cuanto a la perspectiva de género es la incorporación de la paridad en el proceso electoral, gracias a que este concepto fué elevado a rango constitucional.

Este gran avance se debe al esfuerzo de mujeres, legisladoras, políticas, mujeres de la sociedad civil, defensoras de los derechos humanos, académicas, pero también a hombres solidarios con la igualdad entre los géneros.

Debemos decir que el camino recorrido ha sido largo, pero los avances han sido cualitativamente importantes, permitiendo el nacimiento de uno por el otro, entrelazados y consecutivos, tales como las cuotas de género que lograron la incursión de mayor número de mujeres en los órganos legislativos, que a su vez pugnaron por la creación de las comisiones de igualdad y género en los parlamentos, los Centros de Estudios con perspectiva de género en las Cámaras, los presupuestos etiquetados para políticas públicas en beneficio de las mujeres, acciones afirmativas obligatorias, las diversas políticas públicas a nivel federal y también a nivel local han sido un hecho; los institutos de las mujeres tanto federal como en diversas entidades de la República que garantizan los derechos de las mujeres, esto sólo para señalar algunos de los avances al que se suma uno fundamental que es el de la paridad.

La igualdad entre los géneros tiene una dimensión fundamental en el desarrollo de toda sociedad, implica un esfuerzo de transformación cultural en todas dimensiones, la igualdad de género se ha convertido en parte fundamental de la agenda política nacional, es un elemento esencial para el avance de la sociedad, para el empoderamiento de las mujeres y en el incremento del número de mujeres en la toma de decisiones, aunque los retos que tenemos enfrente son enormes y falta mucho por hacer, es importante subrayar siempre los avances que se han logrado.

El reporte de parlamentos sensibles al género, publicado por la Unión Interparlamentaria, define a un parlamento sensible al género como el parlamento que responde a las necesidades e intereses no solo de los hombres sino también de las mujeres, en el cual los hombres y mujeres estén debidamente representados en sus estructuras, en los métodos de decisión, en las operaciones y trabajos, que siempre estén

considerados los hombres, pero también las mujeres, este reporte es una invitación a todos los parlamentos para que abran el debate sobre los temas de género, en los que se tiene que trabajar, tales como:

1. Incrementar el número de mujeres en los parlamentos mexicanos, en el Senado, en la Cámara de Diputados y en todos los órganos legislativos de las entidades federativas;
2. Reforzar la legislación y las políticas de género;
3. Integrar a ambos sexos en la labor parlamentaria, en órganos de dirección administrativos y de alta jerarquía, que garantice la inclusión de las mujeres;
4. Instaurar una cultura y una estructura parlamentaria sensible al género;
5. Que hombres y mujeres se responsabilicen de promover la igualdad de género;
6. Que los partidos políticos defiendan la igualdad de género;
7. Que se promueva la sensibilidad y la igualdad de géneros entre el personal parlamentario.

La Unión Interparlamentaria¹³ (UIP: 2008), llevó a cabo un proyecto a fin de conocer el grado de incorporación de los parlamentos en todo el mundo.

Un parlamento sensible al género es aquel que promueve la igualdad de género y se propone lograrla en toda la sociedad. Para ello incorpora la perspectiva de género en los procesos y resultados de sus tareas. Los parlamentarios pueden asumir la responsabilidad de incor-

13 La Unión Interparlamentaria es una Organización internacional que tiene su sede en Ginebra. A diferencia de otras organizaciones internacionales, no se trata de una Organización intergubernamental sino de una institución que fomenta la cooperación de los parlamentos entre sí y con el sistema de Naciones Unidas. La Unión Interparlamentaria fue fundada en 1889, es la decana de las organizaciones políticas internacionales y cuenta con 141 parlamentos nacionales afiliados y 5 asambleas parlamentarias regionales asociadas. La Organización Mundial de los Parlamentos goza del estatus de observador permanente dentro del sistema de Naciones Unidas.

El mandato de la UIP se concentra en cinco áreas específicas: el establecimiento de normas y directrices para los parlamentos; la formación y capacitación de los parlamentarios; la promoción y protección de los derechos humanos; la igualdad de género en política; la realización de la agenda del desarrollo y del buen gobierno.

porar dicha perspectiva en sus actividades diarias: la elaboración de legislación, las tareas de control y la función de representación.¹⁴

Dentro de las conclusiones destacan de manera contundente:

- *Las mujeres son motores del cambio en términos de igualdad de género en los parlamentos;*
- Se fundamenta en el principio de igualdad de género (tanto hombres como mujeres tienen igual derecho a participar en sus estructuras y procesos, sin discriminación ni recriminaciones);
- No se interponen barreras a la plena participación de las mujeres y constituyen un ejemplo positivo (o un modelo de conducta) para la sociedad en su conjunto;
- Son instituciones que favorecen un lenguaje incluyente;
- Cuenta con horarios de sesiones más favorables a la vida familiar;
- Tiene instalaciones de atención infantil;
- Es sensible a la concesión de permisos de paternidad para los parlamentarios;
- Cuenta con programas de formación sobre cuestiones de género para las y los parlamentarios;
- Reconoce la importancia de los mecanismos de acción positiva para facilitar el acceso sistemático de mujeres a cargos legislativos nacionales;
- Conoce la trascendencia de la composición por sexo de las instancias de conducción y decisión parlamentaria.

Sobre la observancia de la perspectiva de género en el quehacer parlamentario, este estudio mostró que los parlamentos bogaron por la creación de normas nacionales que promuevan la igualdad, no obstante, continúan atravesando por una serie de obstáculos. Y aun cuando

14 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional 2011) y la Unión Interparlamentaria (UIP) 2011. *Parlamentos Sensibles al Género. El Estado de La Cuestión En América Latina*. Marx Jutta, Perú 2011.

la productividad legislativa, desde el análisis de género y derechos humanos, no es en sí misma el único indicador real para identificar a los parlamentos que promueven la igualdad; sí establece claves a observar para identificar los obstáculos que existen en este proceso.

Como se aprecia, la inclusión del enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género en el marco jurídico mexicano, es una responsabilidad de las y los legisladores.

La LXIII Legislatura, integrada con un mayor número de diputadas abre la expectativa *per se*, como consecuencia de la conformación de la Asamblea, a desempeñar un trabajo legislativo con apego a los parlamentos sensibles al género que logre impactar el quehacer legislativo de la Cámara de Diputados de tal forma que un mayor número de mujeres se incluya en la composición de los órganos que conforman la estructura legislativa y que se diseñen leyes con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos.

A continuación se muestra la composición de dichos órganos en las LXI y LXII Legislaturas:

LXI Legislatura		LXII Legislatura	
Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
159	341	185	315
31.8%	68.2%	37%	63%

Órganos de Gobierno

Órganos	LXI Legislatura	LXII Legislatura
Junta de Coordinación Política	0% de representación femenina	14% de representación femenina (una mujer)
Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	0% de representación femenina	12.5% de representación femenina (una mujer)
Mesa Directiva	36% de representación femenina (cuatro mujeres)	41% de representación femenina (cinco mujeres)

Comisiones Ordinarias

LXI Legislatura	LXII Legislatura
De las 44 comisiones ordinarias, nueve estaban presididas por mujeres (20%) siendo estas: Atención a Grupos Vulnerables, Cultura, Desarrollo Metropolitano, Distrito Federal, Equidad y Género; Medio Ambiente y Recursos Naturales, Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Seguridad Social, y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.	De las 56 comisiones ordinarias que existían 14 fueron presididas por mujeres (25%) siendo estas: Asuntos Frontera Sur-Sureste, Asuntos Indígenas, Asuntos Migratorios, Atención a Grupos Vulnerables, Cultura y Cinematografía, Derechos Humanos, Derechos de la Niñez, Distrito Federal, Igualdad de Género, Fomento Cooperativo y Economía Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Reforma Agraria, Transparencia y Anticorrupción, y Trabajo y Previsión Social.

Comisiones Ordinarias

Comisión	LXI Legislatura	LXII Legislatura
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	Se componía de 20 hombres y ocho mujeres (29% de representación femenina)	Se compuso de 17 hombres y 12 mujeres (41% de representación femenina)
Gobernación	Se componía de 20 hombres y 10 mujeres (33% de representación femenina)	Se compuso de 25 hombres y cinco mujeres (17% de representación femenina)
Hacienda y Crédito Público	Se componía de 27 hombres y siete mujeres (20% de representación)	Se compuso de 35 hombres y nueve mujeres (20% de representación femenina)
Justicia	Se componía de 19 hombres y 10 mujeres (35% de representación femenina)	Se compuso de 15 hombres y 11 mujeres (42% de representación femenina)

Otras comisiones ordinarias

Comisión	LXI Legislatura	LXII Legislatura
Presupuesto y Cuenta Publica	Se componía de 35 hombres y siete mujeres (17% de representación femenina)	Se compuso de 40 hombres y cuatro mujeres (9% de representación femenina)
Economía	Se componía de 22 hombres y seis mujeres (21% de representación femenina)	Se compuso de 22 hombres y ocho mujeres (27% de representación femenina)
Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Se componía de 16 hombres y dos mujeres (11% del representación femenina)	Se compuso de 12 hombres y seis mujeres (33% de representación femenina)
Igualdad de Género	Se componía de solo tres hombres, y 25 mujeres (89% de representación femenina)	Se compuso de 25 mujeres (100% de representación femenina)
Seguridad Pública	Se componía de 23 hombres y seis mujeres (21% de representación femenina)	Se compuso de 18 hombres y diez mujeres (36% de representación femenina)

Comisiones Especiales LXII Legislatura

De las **32 comisiones especiales** que existen en la Cámara de Diputados, sólo **diez** están dirigidas por mujeres, siendo las comisiones de: Asuntos Alimentarios; Conocer y Dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han Emprendido las Autoridades Competentes en relación a los Femicidios registrados en México; Cuenca del Sistema

Cutzamala, Fortalecimiento a la Educación Superior y la Capacitación para Impulsar el Desarrollo y la Competitividad; para Conmemorar el Centenario del Natalicio de Octavio Paz; de Participación Ciudadana, De Tecnologías de la Información y Comunicación; Lucha Contra la Trata de Personas; Para la Prevención, Conservación y en su caso Restauración del Medio Ambiente en las Entidades Federativas donde se ubican las instalaciones de PEMEX; y Seguimiento a las Prácticas Monopólicas y Regulación de Mercados.

Presidencias de Comités

LXI Legislatura	LXII Legislatura
De los ocho comités que existían, tres estaban presididos por mujeres, siendo el Comité de Administración, el Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, y Decanos.	De los ocho comités que existían, cuatro fueron presididos por mujeres , siendo el <u>Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias</u> ; el <u>Centro de Estudios de las Finanzas Públicas</u> ; el <u>Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género</u> ; y el de <u>Información, Gestoría y Quejas</u> .

Conformación de Comités

Comité	LXI Legislatura	LXII Legislatura
Administración	Se componía de nueve hombres y cinco mujeres (36% de representación femenina)	Se compuso de 12 hombres y dos mujeres (14% de representación femenina)
Del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública	Se componía de ocho hombres y cuatro mujeres (33% de representación femenina)	Se compuso de cuatro hombres y siete mujeres (64% de representación femenina)

Comité	LXI Legislatura	LXII Legislatura
Del Centro de Estudios de Derecho y de Investigaciones Parlamentarias	Se componía de 10 hombres y tres mujeres (23% de representación femenina)	Se compuso de ocho hombres y tres mujeres (27% de representación femenina)
Del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	Se componía de 10 hombres y tres mujeres (23% de representación femenina)	Se compuso de ocho hombres y dos mujeres (20% de representación femenina)
Del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria	Se componía de 11 hombres y dos mujeres (15% de representación femenina)	Se compuso de ocho hombres y dos mujeres (20% de representación femenina)

De manera contrastante...

Comité	LXI Legislatura	LXII Legislatura
Del Centro De Estudios Para El Adelanto De Las Mujeres Y La Equidad De Género	Se componía de dos hombres y once mujeres (85% de representación femenina)	Se compuso de once mujeres (100% de representación femenina)

3. Marco jurídico internacional

El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, en el orden jurídico mexicano, ha dado un paso significativo con el reconocimiento de los derechos humanos en la Suprema Ley de la Unión, pero ello no conlleva ni asegura su observancia y aplicación inmediata, la discriminación por razón de género aún sesga y vulnera los derechos humanos de las mujeres, reafirmando estereotipos sexistas que perpetúan el poder

autoritario y patriarcal que le impiden el pleno y eficaz ejercicio de sus derechos. Esa situación ha dado lugar a la generación de instrumentos internacionales, como protección y reconocimiento de derechos a las mujeres.

En este apartado de Marco jurídico internacional se enuncian brevemente algunas de las obligaciones que específicamente se mandatan al Poder Legislativo por parte de los principales instrumentos internacionales y regionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

Instrumentos jurídicos internacionales vinculantes para el Estado mexicano	Texto que señala obligaciones específicas al Poder Legislativo
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ¹	<p>Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio.</p> <p>Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.</p> <p>Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.</p> <p>Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.</p> <p>Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.</p> <p>Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.</p>

1 Adoptada en la Ciudad de Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, entrando en vigor el 3 de septiembre de 1981. El Senado mexicano la aprobó el 18 de diciembre de 1980, México la ratificó el 17 de julio de 1980 y fue publicada en el *DOF* el 9 de enero de 1981.

Instrumentos jurídicos internacionales vinculantes para el Estado mexicano	Texto que señala obligaciones específicas al Poder Legislativo
<p>Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional²</p>	<p>Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.</p> <p>Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito.</p> <p>Además de adoptar las medidas previstas en el artículo 6 del presente Protocolo, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda.</p> <p>Los Estados Parte adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.</p> <p>Cada Estado Parte adoptará medidas legislativas u otras medidas apropiadas para prevenir, en la medida de lo posible, la utilización de medios de transporte explotados por transportistas comerciales para la comisión de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo.</p>
<p>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará"³</p>	<p>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.</p> <p>Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.</p> <p>Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.</p>

2 Adoptado en la Ciudad de Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2002, entrando en vigor internacionalmente el 25 de diciembre del 2003. El Senado mexicano lo aprobó el 22 de octubre del 2002, entrada en vigor para México el 25 de diciembre del 2003. Fue publicado en el DOF el 10 de abril del 2003.

3 Adoptada en la ciudad brasileña Belem do Pará por la Organización de Estados Americanos, el 9 de junio de 1994, entrando en vigor el 5 de marzo de 1995. El Senado mexicano la aprobó el 26 de noviembre de 1996, México la ratificó el 12 de noviembre de 1998. Fue publicada en el DOF el 19 de enero de 1999.

Instrumentos jurídicos internacionales vinculantes para el Estado mexicano	Texto que señala obligaciones específicas al Poder Legislativo
Convención Americana de Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" ⁴	Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.
Plataforma de Acción de Beijing ⁵	Señala que: "Los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer son los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos. Su tarea principal es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno ".
Consenso de Quito ⁶	Se analizaron temas como la participación política y la paridad de género en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles, además se planteó la adopción de cuotas que aseguren la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política; estimular mecanismos de formación y capacitación política para el liderazgo femenino, impulsar que los partidos políticos incluyan en sus agendas la perspectiva de género, así como: Adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto nacional como localmente, así como en los partidos y movimientos políticos.
Consenso de Brasilia ⁷	Adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluidos cambios a nivel legislativo y políticas afirmativas, para asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia étnica y racial en todos los poderes del Estado, en los regímenes especiales y autónomos, en los ámbitos nacional y local y en las instituciones privadas, a fin de fortalecer las democracias de América Latina y el Caribe, con una perspectiva étnico-racial.

4 Adoptada en San José de Costa Rica por la Organización de Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969, entrando en vigor el 18 de julio de 1978. El Senado mexicano la aprobó el 18 de diciembre de 1980. México se adhirió a ella el 24 de marzo de 1981. Fue publicada en el DOF el 7 de mayo de 1981.

5 Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, China del 4 al 15 de septiembre de 1995

6 Consenso de Quito. En el marco de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, del 6 al 9 de agosto del 2007.

7 Consenso de Brasilia. En el marco de la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia, Brasil, del 13 al 16 de julio de 2010.

En este sentido, y observando que como Estado Parte, México tiene obligaciones internacionales legislativas que atender, resulta imprescindible diseñar las agendas legislativas con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, atendiendo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

Finalmente se señalan, de manera enunciativa, los elementos que desde el CEAMEG se consideraron para la conformación de agendas legislativas en congruencia con los parlamentos sensibles al género.

Elementos y conceptos básicos a atender en la creación de agendas legislativas con perspectiva de género y de derechos humanos
Visibilizar a las mujeres como sujetas de ley
Identificar con claridad las necesidades que las mujeres tienen respecto al tema propuesto a legislar
Impulsar acciones afirmativas
Utilizar la perspectiva de género como categoría analítica para la construcción de las agendas
Fomentar la incorporación del principio de igualdad de género en las propuestas legislativas
Fomentar la incorporación del principio de no discriminación en las propuestas legislativas
Incorporar la perspectiva de derechos humanos en las propuestas legislativas
Fomentar la transversalización de la perspectiva de género a partir de las propuestas legislativas
Fomentar la institucionalización de la perspectiva de género a partir de las propuestas legislativas
Asegurar el uso de lenguaje incluyente en las propuestas legislativas
Asegurar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia en las propuestas legislativas
Fomentar la eliminación del sexismo en las propuestas legislativas

4. ¿Qué son los derechos humanos de las mujeres?

La noción de derechos fundamentales corresponde a la afirmación de aquellos derechos inherentes a las personas en contra de los abusos por parte de los órganos del Estado, y de igual manera para promover el establecimiento de condiciones adecuadas al pleno desarrollo de las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción.

Por ello, estas disposiciones se han plasmado en diversos instrumentos internacionales, para ser complementarios y coadyuvantes del orden interno de cada Estado. Los tratados o convenciones de derechos humanos integran el *ius cogens* que podemos encontrar en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, esto porque no se limitan a violaciones derivadas de tratados de tipo tradicional, sino que se hace extensivo a cualquier violación derivada de actos u omisiones de los Estados.

En otras palabras, los tratados de derechos humanos crean obligaciones de protección, de carácter objetivo, sin restricción temporal. Esto como consecuencia de la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, que pretende desarrollar las obligaciones *erga omnes* de protección a favor de las personas, emanadas de una norma imperativa de derecho internacional que frenarían el sistema de reservas a los tratados o convenciones de derechos humanos. Este sistema ha sido un obstáculo para que los Estados no protejan de manera integral los derechos consagrados en dichos instrumentos, como el caso de conflictos armados ya sean internos o internacionales.

Los derechos humanos son prerrogativas inherentes a la condición de ser humano, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.

En México, los derechos humanos están reconocidos y consagrados en la Carta Magna, que establece la obligatoriedad de reconocer

como derecho interno los tratados internacionales en la materia de los cuales México es parte:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, (...)

Sin duda una de los puntos sustanciales de la reforma del 10 junio de 2011 a la Constitución es la incorporación de manera explícita del principio pro persona, de acuerdo con Mónica Pinto, el principio pro persona es:

... criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria”¹⁵.

Lo que se refleja en el cuerpo normativo en el segundo párrafo del primer postulado constitucional:

(...) Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...

Asimismo, se consigna la obligación del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como la obligación de reparar las violaciones a los mismos, tales inclusiones en la Carta Magna constituyen un parte aguas en la historia normativa del México.

15 Pinto, Mónica. “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos.” En: Martín Abregú y Christian Courtis (compiladores). La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales. Buenos Aires, Argentina, CELS, Editores del Puerto SRL, 1997, pág. 163.

En ese sentido, la protección de los derechos humanos¹⁶ tiene la función de:

- Contribuir al desarrollo integral de la persona;
- Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares;
- Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea federal, estatal o municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función;
- Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.

Características de los derechos humanos¹⁷:

- **Inherentes.** Porque son innatos a todos los seres humanos sin distinción alguna, pues se asume que nacemos con ellos;
- **Universales.** Por cuanto se extienden a todo el género humano en todo tiempo y lugar; por tanto, no pueden invocarse diferencias culturales, sociales o políticas como excusa para su desconocimiento o aplicación parcial;
- **Absolutos.** Porque su respeto se puede reclamar indistintamente a cualquier persona o autoridad;
- **Inalienables.** Por ser irrenunciables, al pertenecer en forma indisoluble a la esencia misma del ser humano; no pueden ni deben separarse de la persona y, en tal virtud, no pueden transmitirse o renunciar a los mismos, bajo ningún título;
- **Inviolables.** Porque ninguna persona o autoridad puede actuar legítimamente en contra de ellos, salvo las justas limitaciones que

16 Página de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://www.cndh.org.mx/node/30>

17 Características de los derechos humanos. <http://losderechosdeloshumanos.blogspot.mx/2008/01/caracteristicas-de-los-derechos-humanos.html>

puedan imponerse, de acuerdo con las exigencias del bien común de la sociedad;

- **Imprescriptibles.** Porque no se pierden por el transcurso del tiempo, independientemente de sí se hace uso de ellos o no;
- **Indisolubles.** Porque forman un conjunto inseparable de derechos. Todos deben ser ejercidos en su contenido esencial, al tener igual grado de importancia;
- **Indivisibles.** Porque no tiene jerarquía entre sí, es decir, no se permite poner unos por encima de otros ni menos sacrificar un tipo de derecho en menoscabo de otro;
- **Irreversibles.** Porque todo derecho formalmente reconocido como inherente a la persona humana queda irrevocablemente integrado a la categoría de derecho humano, categoría que en el futuro no puede perderse;
- **Progresivos.** Porque dado el carácter evolutivo de los derechos, en la historia de la humanidad, es posible que en el futuro se extienda la categoría de derecho humano a otros derechos que en el pasado no se reconocían como tales o aparezcan otros que en su momento se vean como necesarios a la dignidad humana y, por tanto, inherentes a toda persona;
- **Iguales y no discriminatorios**¹⁸. La no discriminación es un principio transversal en el derecho internacional de derechos humanos. Está presente en todos los principales tratados de derechos humanos y constituye el tema central de algunas convenciones internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El principio se aplica a toda persona en relación con todos los derechos humanos y las libertades, y prohíbe la discriminación sobre la base de una lista no exhaustiva de categorías tales como sexo, raza, color, etc....

18 Página de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://www.cndh.org.mx/node/30>

Los derechos humanos han sido clasificados de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere, clasificándose en tres generaciones. Los de primera generación se refieren a los derechos civiles y políticos, los de segunda generación comprenden los derechos económicos, sociales y culturales y los de tercera generación tienen por finalidad incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional.

II. Marco analítico

1. Desarrollo del marco teórico para el trabajo legislativo con perspectiva de género

Una vez señalada la importancia de la inclusión de la perspectiva de género y de derechos humanos en el trabajo legislativo, señalaremos a continuación la importancia de la creación y del uso de marcos teóricos que sustenten el trabajo legislativo desde la perspectiva de género.

En este sentido, podemos decir que desde que Margaret Mead planteó la idea de que los conceptos de género eran culturales y no biológicos y que podían variar según sus entornos, en 1935 en su libro *Sexo y Temperamento en las sociedades primitivas*, diversos estudios y teorías desde entonces han aparecido para interpretar un mundo que comparten hombres y mujeres.

Estos estudios muestran cómo ha variado el concepto de la categoría de género en los espacios sociales y culturales asignados a mujeres y hombres. Y los análisis han mostrado cómo las mujeres han sido excluidas y discriminadas debido a funciones sociales, políticas y económicas en el sistema de género (Conway, 2000:33).

Muchos han sido los objetos de estudio de los análisis desde la perspectiva de género para identificar los mecanismos y los aparatos ideológicos que han llevado a la discriminación y la exclusión de las mujeres de los espacios de decisión y de poder (Lamas, 2000:125). Uno de estos espacios excluyentes ha sido la política y lo que ella implica: la construcción de un Estado donde las ciudadanas y ciudadanos tengan garantizado el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato.

Las normas y las leyes expresan los conceptos de sociedad, de justicia, las aspiraciones como estado-nación, la valoración o discrimi-

nación de los grupos sociales que las componen. Por ello, un marco normativo institucional, desde el más importante contrato social, como puede ser la Constitución Política de un país, hasta los reglamentos y manuales de una institución que imponen conductas, definen conceptos, jerarquizan, regulan y establecen los derechos de las personas; hay que considerarlos como un discurso cultural que puede y debe adaptarse a la visión y aspiraciones del momento histórico.

La lucha por el reconocimiento político y social de las mujeres en siglo pasado fue especialmente ardua. Muchas lecciones nos dejó. Al arribar el siglo XXI políticos y estudiosos, sociales y culturales, dijeron sin dudar que sería el siglo de las mujeres. Pero la realidad no es triunfalista, cada paso en la lucha por la igualdad de oportunidades cuesta mucho ante la indiferencia y a veces frontal oposición en razón de la insensibilidad social, prejuicios y escasa información.

En 1974 se modificó el artículo 4º Constitucional para garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer, el derecho a una maternidad y paternidad libre, responsable e informada y el derecho a la protección a la salud.

Y a partir de ahí, en cada legislatura, se han conformado esfuerzos por dejar aportaciones en favor de las mujeres con igualdad y justicia social. Sin embargo, es necesario decir que grandes reformas se han emprendido en el tema del reconocimiento de los derechos de las mujeres en la ley, pero aún falta un gran camino por avanzar.

El trabajo legislativo desde la perspectiva de género y de derechos humanos cruza por una serie de variables, condicionantes y momentos que más adelante razonaremos para poder entender su complejidad. Pero a modo de irnos acercando a su análisis debemos de partir del entendimiento de conceptos generales en el tema.

Para poder defender una agenda de género, sin lugar a dudas, es preciso entender a qué nos referimos con esos términos.

Respecto a lo que se entiende por agenda legislativa, ya el capítulo anterior nos acercó al concepto, al decir que ésta se traduce en el documento que los distintos Grupos Parlamentarios representados

en la Cámara tanto de Diputados como de Senadores conforman con los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de la legislatura y que sin lugar a dudas está permeada por sus principios político-ideológicos.

Ahora bien, para el componente de género podemos decir que una definición que revolucionó la teoría de género en los años noventa, fue la de Joan W. Scott¹⁹ pues le dio una dimensión integral que permitió “transversalizar” su concepción y articularla con demás disciplinas productoras de discursos y conocimiento:

El núcleo de la definición reposa sobre una conexión integral entre dos proposiciones: **el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder.** Los cambios en la organización de las relaciones sociales corresponden siempre a cambios en las representaciones de poder, pero la dirección del cambio no es necesariamente en un solo sentido. (...) **el género comprende cuatro elementos interrelacionados: primero, símbolos culturalmente disponibles (...). Segundo, conceptos normativos que manifiestan las interpretaciones de los significados de los símbolos (...) se expresan en doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas, que afirman categóricamente y unívocamente el significado de varón y mujer, masculino y femenino.**

Algunos estudiosos, sobre todo antropólogos, han restringido el uso del género al sistema de parentesco. Necesitamos una visión más amplia que incluya no sólo a la familia sino también el mercado de trabajo, la educación y la política. (...) El género se construye a través del parentesco, pero no en forma exclusiva; se construye también mediante la economía y la política que, al menos en nuestra sociedad, actúan hoy día de modo ampliamente independiente del parentesco.

19 Scott, Joan W. *El género: una categoría útil para el análisis histórico*. Pp. 265-302.

El cuarto aspecto del género es la identidad subjetiva. (...) necesitamos pensar en el efecto del género en las relaciones sociales e institucionales, porque este pensamiento no se ejerce con frecuencia de modo preciso o sistemático (Scott, 2000).

Por su parte, la teoría de género nos brinda herramientas teóricas para analizar, interpretar y “ver” en nuestra realidad los fenómenos sociales e históricos que han llevado a la discriminación de las mujeres en los ámbitos: político, económico, social y cultural y la categoría de género nos permite identificar en los datos y en los indicadores la diferencia que hay entre mujeres y hombres en diversas variables como: trabajo, educación, salud, migración, justicia, etc. Y cómo, en razón de su sexo, se viven de diferente manera las experiencias vitales a lo largo de la vida: niñez, pubertad, formación, matrimonio, hijos, trabajo, divorcios, enfermedades, muerte. Al tiempo que visibiliza la condición y posición de las mujeres y permite abordar las problemáticas que viven las mujeres en razón de su sexo.

La perspectiva de género, por otra parte, permite construir, definir y orientar los objetivos y contenidos de las leyes y normas ya que éstas afectan de manera diferente a hombres y mujeres debido a sus circunstancias y etapas de vida. Con esta visión se pueden establecer estrategias, programas y acciones de justicia deliberada, orientadas a corregir los desequilibrios y asegurar la igualdad en el acceso a los recursos y oportunidades.

Como podemos ver, se trata de incluir a las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres, como un imperativo ético y de justicia social; se trata de aceptar las desigualdades y cómo podemos corregirlas, como un imperativo de la realidad; y se trata de que en el discurso y el trabajo legislativo, en todas sus etapas y sus ámbitos, se erradique la discriminación y la exclusión de las mujeres.

Teoría de género	Categoría de género	Perspectiva de género
<p>Nos brinda herramientas teóricas para analizar, interpretar y “ver” en nuestra realidad los fenómenos sociales e históricos que han llevado a la discriminación de las mujeres en los ámbitos: políticos, económicos, sociales y culturales.</p>	<p>Nos permite identificar en los datos y en los indicadores, la diferencia que hay entre mujeres y hombres en diversas variables, y cómo en razón de su sexo, se viven de diferente manera, las experiencias vitales.</p>	<p>Nos permite construir, definir y orientar los objetivos y contenidos de las leyes y normas ya que éstas afectan diferente a los hombres y las mujeres debido a sus diferentes circunstancias y etapas de vida.</p>

III. Uso y aplicación del lenguaje con perspectiva de género en la norma¹

1. Lenguaje inclusivo al género y lenguaje no sexista

Al ser el lenguaje el sistema que hace posible la comunicación entre las personas, es necesario puntualizar que es a través de este medio que se visibilizan las asignaciones de género, y se acentúa el sexismo que encierra dos aspectos fundamentales: el silencio y el desprecio, del cual las mujeres han sido víctimas a través de la historia, es entonces, que el poder de la palabra resulta un elemento sustantivo en el camino a la igualdad entre mujeres y hombres.

El problema no es el lenguaje en sí mismo, sino el uso que hacemos de él en un marco de valores y prejuicios.

Por otra parte, llevamos siglos usando el género masculino para englobar a todos los seres humanos, independientemente si son hombres o mujeres y excluyendo a éstas últimas en todos los discursos “universales”.

De allí que mujeres estudiosas de la teoría de género identifiquen como uno de los instrumentos más valiosos en la visibilización, dignificación de la mujer y el respeto a sus derechos humanos el uso de un lenguaje “incluyente” no sexista y por tanto no discriminatorio.

Justificaciones utilizadas para no usar un lenguaje no sexista son:

- Que “infla” las expresiones;
- Que genera impersonalización;

1 Información recuperada de la guía rápida para un lenguaje no sexista del blog responsable.com

- Que no es necesario si no hay mala intención;
- Coarta la riqueza del lenguaje;
- Hay cosas más importantes por el momento;
- Es ridículo.

Pero, si el lenguaje estructura nuestro pensamiento y le da significado y sentido a la vida y sus expresiones, su uso inclusivo es necesario, justo, impostergable e irrenunciable. Esto representa un cambio que algunas personas consideran innecesario; sin embargo, son más las ventajas que se obtienen ya que, en primer lugar, es “políticamente correcto”; como legisladores, su principal instrumento es el lenguaje, por lo que si se ve reflejado un discurso inclusivo, permitirá que las personas a las que va dirigido se consideren identificadas con el mensaje, logrando además una distinción cultural adecuada y sobresaliente; lo que permitirá a su vez garantizar una mejor condición de las mujeres, identificar y atender sus necesidades específicas; evitará una afectación a sus derechos humanos y se permitirá la erradicación de la discriminación de las mujeres en razón de su género.

¿Qué no son sexismos:?

La terminación en “a” o en “o” no debe inducir a error, puede ser igualmente una palabra “neutra”.

- La palabra “pueblo”, no es masculino, es neutro;
- Un término que por definición es neutro como “líder” no es un sexismo. Aunque en México se utiliza “líderesa” lo que va a favor de un uso no sexista del lenguaje.
- a. Ejemplos de usos sexistas del lenguaje
 - Uso del artículo masculino (o femenino) acompañando a un sustantivo de género común: “el profesional”;
 - Uso de la habitual expresión “todos”;
 - Uso del “nosotros” como plural de modestia;

- Incoherencias internas: utilización en pronombres verbales del masculino para referirse a ambos géneros, aún haciendo referencia a términos femeninos o uso de referencias posteriores a un sujeto definido previamente, como: *Las empresas prefieren no dar el primer paso para estar **seguros** de que funciona;*
- El orden sí importa, es habitual encontrar el masculino delante del femenino;
- Tópicos sexistas en expresiones como: *Importantes líderes empresariales y elegantes empresarias.* Frivolizando y menoscabando la imagen de las mujeres;
- Uso asimétrico de masculino y femenino: *Los mexicanos y las mujeres mexicanas.*

Hay tres tipos de recursos para no caer en el sexismo: usar un lenguaje neutro o común, destacar ambos géneros o evitar tópicos sexistas.

a. Un lenguaje neutro:

- Uso de genéricos: Clientes→clientela; competidores→competencia; amigos→amistades, ciudadanos→ciudadanía, director→dirección;
- Uso de nombres abstractos: Muchos invitados-mucha gente invitada; políticos-clase política; trabajadores-personas trabajadoras; todos sabemos-de sobra, es sabido;
- Pronombreización (uso del quien o el cual): los lectores de esta guía-quien lee esta guía, los que piensan que-quienes piensan que, los trabajadores de la empresa-quienes trabajan en la empresa;
- Reconceptualización (buscar otros términos para decir lo mismo): invención de autores avispados-invención de mentes avispadas;
- Reverbalización (sustituir los verbos “ser” y “estar” por “tener” o formas reflexivas): Están comprometidos con la sostenibilidad-tienen un compromiso con la sostenibilidad. Somos apasionados-tenemos pasión;

- Desarticulación (eliminación del artículo en sustantivos neutros): Fui con unos colegas-fui con colegas;
 - Evitar el plural de modestia “nosotros”: nosotros valoramos esta ley-valoramos la ley;
 - Coherencia en pronombres y sustantivos anteriores: y no tratarlos como inferiores-no tratarles como inferiores;
 - Uso simétrico de masculinos y femeninos.
- b. Para destacar ambos géneros:**
- Uso de dobles formas:
 - ◆ Los trabajadores y las trabajadoras o sin artículos: trabajadoras y trabajadores.
 - ◆ Sólo en artículos: las y los periodistas.
 - ◆ El orden importa:
 - Por educación, si soy hombre diré: mis amigas y mis amigos y si soy mujer: mis amigos y mis amigas.
 - Por criterio alfabético: El autor o la autora, las madres y los padres, las chicas y los chicos, etc.
 - Por inclusión: “unas y otros querían estar cerca”.

Incorrecciones de la escritura

Uso de barras o arroba: es un recurso a evitar; en general, su uso es en contextos muy informales y no normativos.

- c. Tópicos y bromeo:**
Evitarlos tanto en lenguaje oral como escrito, son degradantes, vulgares y de mal gusto.

IV. **Desarrollo del marco analítico con perspectiva de género**

El derecho y la legislación como una de sus manifestaciones han tenido y tienen gran poder en el mantenimiento y reproducción del sistema de dominación patriarcal, que invisibiliza y minimiza a las mujeres como personas sujetas de derechos, fomentando la discriminación basada en el sexismo.

Las leyes, a decir de Ixa López, han sido las aliadas más importantes del sistema patriarcal. Por medio de ellas se mantiene y afianza el poder de los hombres sobre las mujeres. Precisamente en la trinchera legal se han concentrado las armas más potentes de este sistema. Bajo el amparo de las leyes patriarcales y códigos de mucha influencia internacional, como el Código Napoleónico, las mujeres han sido agredidas, violadas, explotadas económicamente, discriminadas y hasta asesinadas. Las leyes patriarcales, como legitimadoras del sistema, han tenido el propósito de subordinar a la mujer, controlar su cuerpo, su sexualidad y de negarle los derechos más elementales.

El derecho analizado y creado bajo la perspectiva de género juega un papel importante para lograr la consolidación y respeto de los derechos humanos de las mujeres.

De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la perspectiva de género es:

Una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas, basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto, el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las

mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones (LGAMVLV).

Como podemos observar, en esta definición se establecen las pautas mínimas sobre las que descansa la perspectiva de género. La legisladora y el legislador tienen, en este sentido, que tomar en cuenta los componentes de dicha definición e identificar si la normatividad que se pretende crear, o la ya vigente, es armónica con lo entendido por perspectiva de género, es decir, la legislación nacional deberá abrir el camino para promover la igualdad de derechos y oportunidades entre los géneros, y contribuir para la construcción de una sociedad en donde mujeres y hombres tengan el mismo valor y derechos en materia civil, política, económica, social y cultural.

La legislación nacional debe, desde su construcción, evitar la invisibilización de las inequidades y desigualdades existentes entre mujeres y hombres, y dejar a un lado la tradición de perpetuar leyes hechas por y para un sólo sujeto de derecho, el hombre. Asimismo, debe plasmar los postulados que protejan el abanico de derechos humanos de las mujeres tutelados en los instrumentos jurídicos internacionales, a los cuales el Estado mexicano se obliga al ratificarlos. Ahora bien, en este ejercicio legislativo las comisiones, tanto ordinarias como especiales de ambas Cámaras del Poder Legislativo, juegan un papel por demás importante en la consolidación de la incorporación de la perspectiva de género en la legislación que analizan y aprueban en su labor dictaminadora, de ahí que es importante, simultáneamente, al análisis de la legislación, señalar cuál ha sido el papel que ha jugado la Comisión de Igualdad y Género de la Cámara de Diputados.

El Derecho, al ser un conjunto de normas jurídicas y disposiciones que regulan las relaciones humanas, se presenta como un medio para alcanzar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres o acrecentar las brechas de desigualdad.

La perspectiva de género es una herramienta de análisis que busca explicar el fenómeno de la desigualdad e inequidad entre mujeres y hombres, y como señala Alda Facio, “visibiliza los distintos efectos de la construcción social de los géneros, poniendo al descubierto cómo el hombre y lo masculino son el referente de la mayoría de las explicaciones de la realidad en detrimento de las mujeres”. El Derecho como instrumento social ha sido, en muchos casos, fuente de injusticias e inequidades para las mujeres y las leyes como parte del mismo por consecuencia también (Facio: s/f).

La mayor parte de la legislación mexicana, al igual que la de muchos otros países, sigue manteniendo y reproduciendo estas desigualdades legales que de manera totalitaria perjudican a las mujeres, y no permiten acceder a una igualdad real y efectiva al contener postulados androcéntricos, con pensamientos dicotómicos, insensibles al género, sobre generalizados y carentes de un lenguaje incluyente, en donde las mujeres continúan siendo invisibilizadas como personas sujetas de derechos y subordinadas a los postulados en los que el sujeto de la ley y parámetro de la misma es el hombre o “varón”, término utilizado en la mayoría de las legislaciones nacionales.

La perspectiva de género puede y debe ser utilizada en cualquier ámbito o aspecto de la vida, también permite la creación y diseño de políticas públicas que contribuyan a generar cambios y acciones positivas para las mujeres. Al ser una herramienta de análisis, nos permite evaluar el impacto diferenciado que tienen la legislación, las políticas públicas, los programas oficiales, entre otros.

Es de vital importancia que el Poder Legislativo observe, en todos los procedimientos de creación de normas, la perspectiva de género, razón por la cual es necesario que las y los legisladores identifiquen y valoren la trascendencia y necesidad de legislar a favor de mujeres y hombres, bajo el mandato del respeto de sus derechos humanos en igualdad de circunstancias.

Bajo este contexto, el derecho “un espacio privilegiado del que disponen las mujeres para trazar su camino hacia la autonomía”, el éxi-

to o fracaso de la estrategia a seguir en la propuesta y creación de las leyes, se tiende a medir en términos de la cantidad y calidad de las normas jurídicas emitidas (Caballero: 2006).

Alda Facio señala que, a pesar de ser un obstáculo para el desarrollo humano de la personalidad femenina, el Derecho es un instrumento de cambios estructurales, culturales y personales lo cual necesariamente llevará, a largo plazo, a un mejoramiento en las condiciones en que viven las mujeres.

“Las normas son símbolos”, como lo señala Tamar Pitch y evidencian la forma en la que las sociedades, a través de su poder legislativo, pretenden regir las conductas de una sociedad, señalando pautas y evidenciando las realidades culturales de la misma, y “se miden, entonces, también en el plano de su impacto en el imaginario colectivo y en los principios y bienes que legitima” (2003:235).

De ahí que la creación de normas con perspectiva de género abre el camino para la transformación de la cultura y brindan instrumentos a las mujeres para hacer exigibles sus derechos.

Es en nuestra realidad legislativa a partir del año 2001, con la creación de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), que el quehacer legislativo con perspectiva de género comienza a ser más tangible. A partir de entonces se han hecho diversas modificaciones a la legislación nacional existente para incluir dicha perspectiva en la ley, además de que se han aprobado leyes federales de suma trascendencia como la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación el 11 de junio del 2003, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del 2 de agosto del 2006, y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del 1º de febrero del 2007. Como parte de este trabajo de las y los legisladores, la Comisión de Equidad y Género, en un inicio especial y actualmente ordinaria, ha sido, desde su creación en el año 1997, un elemento indispensable en esta lucha para lograr la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

El Poder Legislativo federal, y desde su competencia los congresos locales de las entidades federativas, deben de visibilizar la impor-

tancia de continuar creando legislaciones con perspectiva de género, como una forma de lograr el adelanto de las mujeres y la equidad de género, en la realidad social del país.

La perspectiva de género entendida como una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres, que se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género, debe ser incorporada desde la creación de las normas y acompañar a la misma en todo su proceso legislativo, es decir desde el momento mismo en que la o el legislador propone la iniciativa de ley, hasta el momento en que se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

En este sentido, la perspectiva de género constituye una herramienta conceptual que puede ser utilizada por las y los legisladores a fin de demostrar que las diferencias entre las mujeres y los hombres no radican en cuestiones biológico-sexuales únicamente, sino eminentemente en diferencias culturales establecidas en función del género, por lo que su utilización en el derecho, representado en esta etapa por la creación de la norma, abrirá el camino para la “construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres” (Lagarde, 1996:13).

La incorporación de la perspectiva de género en los procesos de creación de la norma, es un pilar fundamental para el real acceso de las mujeres a sus derechos humanos y da pie a la elaboración de políticas públicas, y a la implementación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos, que coadyuvan al desarrollo de las mismas.

Esta incorporación de la perspectiva de género desde la norma requiere del conocimiento de las y los legisladores de un marco analítico de referencia para hacer viable esta incorporación de la perspectiva de género en su quehacer parlamentario.

A fin de aportar elementos a las y los legisladores sobre los aspectos que influyen en la incorporación de la perspectiva de género en la legislación, a continuación se desarrollan algunos conceptos que

pretenden ser parte del marco analítico bajo el cual se deberá de desarrollar el trabajo legislativo con perspectiva de género.

Sexo

Es la condición orgánica que otorga aspectos biológicos propios a las personas, concebida por constitución genética, que permite su identificación en base al aparato reproductor de la mujer y del hombre.²⁰

Diferenciación



Género

Es el patrón de comportamiento social, que asumen o adoptan las personas en función de actitudes, valores y relaciones, predeterminadas o establecidas por la sociedad en la que se desenvuelven, que se orientan a la construcción cultural de lo masculino y lo femenino.²¹

Diferenciación



Es importante resaltar que el comportamiento, conducta y pensamiento de las personas, giran esencialmente en torno a una referencia psicológica, familiar, social y cultural, partiendo de los estereotipos que existen a su alrededor, haciendo suyo lo que se visualiza del grupo con el que se identifica, diferenciando y repeliendo las ideas las conductas y

20 Definición que aporta la Dirección de Estudios Jurídicos de los Derechos Humanos de las Mujeres y Equidad de Género del CEAMEG.

21 Definición que aporta la Dirección de Estudios Jurídicos de los Derechos Humanos de las Mujeres y Equidad de Género del CEAMEG

los roles que considera intrínsecamente disímiles con su patrón asumido o adoptado y que alude a la visión cultural que cada sociedad tiene sobre el comportamiento que deben tener las mujeres y los hombres; de ahí que la concepción de la terminología de género, no está orientada por las características biológicas de las personas, sino que es resultado de la evolución de las sociedades, influenciadas por diferentes situaciones económicas, políticas, sociales y culturales.

La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer²² celebrada en Beijing (1995) adoptó el concepto de género declarando que “el género se refiere a los papeles sociales construidos para la mujer y el hombre asentados en base a su sexo y dependen de un particular contexto socioeconómico, político y cultural, y están afectados por otros factores como son la edad, la clase, la raza y la etnia”.

Igualdad de género

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres²³ señala 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”²⁴.

La igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de derechos humanos y una condición de justicia social, es una cuestión básica, indispensable y fundamental para la igualdad entre las personas, para el desarrollo y para la paz²⁵.

En este sentido, la igualdad de género significa que, en una sociedad, mujeres y hombres deben tener la misma libertad y oportunidades para desarrollarse en los ámbitos familiar, social, laboral, educativo, político, económico, entre otros, en condiciones paritarias y libres de visiones estereotipadas en función de su género. Asimismo, implica que

22 Celebrada en Beijing, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995.

23 Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de agosto de 2006.

24 Artículo 6° de la Ley General de Igualdad de Mujeres y Hombres.

25 Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en Beijing, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995.

el Estado debe garantizar a mujeres y hombres por igual, el acceso y goce de sus derechos humanos, así como mecanismos para su exigibilidad. Es importante tener presente que la igualdad de género no sólo es consustancial al logro de una sociedad verdaderamente democrática, sino como los aportes internacionales más novedosos han señalado, también es indispensable para el desarrollo.²⁶ En este sentido, los avances en la consolidación de la igualdad entre mujeres y hombres debe ser una labor constante y permanente del Estado.

Equidad de género

Como complemento de la igualdad de género -que es más bien una noción aplicable al orden jurídico y al principio de no discriminación-, la equidad entre mujeres y hombres hace referencia a medidas enfocadas a revertir las desigualdades históricas y sociales por razón de género, a través de transformaciones de las relaciones sociales. En este sentido, la equidad no se limita a garantizar la igualdad de oportunidades, sino a modificar progresivamente la configuración socio-cultural de las relaciones de poder en una sociedad.

Diferencia de género

De acuerdo con Luigi Ferrajoli (2005:15), podemos entender que “de hecho, entre las personas hay diferencias, que la identidad de cada persona está dada precisamente por sus diferencias y son justamente éstas las que deben ser tuteladas, respetadas y garantizadas en obsequio al principio de igualdad”.

Desde la perspectiva de género, el problema radica en mal entender las diferencias entre mujeres y hombres como un elemento de jerarquización de los primeros sobre las segundas, ya que esto ha derivado en relaciones asimétricas de poder y en discriminación hacia las mujeres.

26 Así lo señalan los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas (OMD), asumidos por los países de la comunidad internacional en el año 2000. Los ocho objetivos de desarrollo del Milenio, que abarcan desde la reducción a la mitad de la extrema pobreza, hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la igualdad de género para el 2015, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial.

Desigualdad de género

Asimetrías sociales entre las personas en función de su género, que colocan a las mujeres en desventaja respecto a los hombres en diversos ámbitos y actividades. Sus manifestaciones más evidentes se concentran –aunque no exclusivamente- en el acceso a los recursos y las oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas (Inmujeres: 2007, 25).

Perspectiva de género

De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia²⁷, la perspectiva de género es:

una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.

La perspectiva de género constituye una herramienta conceptual que pretende demostrar que las diferencias entre las mujeres y los hombres no radican en cuestiones biológico-sexuales únicamente, sino eminentemente en diferencias culturales establecidas en función del género. En razón de lo anterior, las desigualdades no son naturales ni obedecen a un determinismo biológico, sino generadas por construcciones socioculturales que pueden ser modificadas para elaborar nuevas formas de relación entre las personas. En este sentido, la perspectiva de género tiene como uno de sus objetivos aportar para la cons-

trucción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres (Lagarde, 1996:13).

Esta perspectiva implica reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables hacia los hombres y en detrimento de las mujeres. Asimismo, reconocer que estas relaciones han sido constituidas social e históricamente y que atraviesan todo el entramado social, articulándose con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, región, preferencia sexual, entre otras (Gamba, *et al*, 2007:120).

Discriminación

De acuerdo con lo establecido en la Ley específica²⁸, se entiende por discriminación:

... toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia,...

28 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

Esta definición se apega a lo establecido en Instrumentos internacionales para combatir el racismo, la discriminación y las diferentes formas de intolerancia, entre los que se encuentran:

- 1948** Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
- 1951** Convenio sobre igualdad de remuneración
- 1952** Convención sobre los derechos políticos de la mujer
- 1958** Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación
- 1960** Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza
- 1962** Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza
- 1963** Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1963, resolución 1904 (xviii)
- 1965** Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (xx), de 21 de diciembre de 1965.
- 1967** Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer
- 1973** Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid
- 1978** Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales
- 1978** Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra
- 1979** Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

- 1981 Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones
- 1985 Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes
- 1989 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989
- 1990 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990
- 1992 Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas
- 1993 Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en junio de 1993
- 1993 Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer
- 1993 Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad
- 1999 Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- 2006 Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad del 13 de diciembre de 2006 (Naciones Unidas)
- 2006 Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

Discriminación contra la mujer

De acuerdo con la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)²⁹, este tipo de discriminación se refiere a:

(...)toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por 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

29 El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la CEDAW, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países. México la ratificó el 23 de Marzo de 1981 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

La discriminación contra las mujeres se encuentra enraizada en las costumbres y la tradición (Lamas, 2006:62) y se traduce en ataques directo a sus intereses y, en ataques indirectos, provocados por el funcionamiento del sistema social o por la aplicación de medidas aparentemente neutrales, pero que las afectan especialmente a ellas.

Empoderamiento de las mujeres

La LGAMVLV³⁰ señala que el empoderamiento de las mujeres es “un proceso por medio del cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades”.

Como puede entenderse, a partir de la definición señalada, el objetivo del empoderamiento de las mujeres no implica un ejercicio de dominación sobre los otros, sino que las mujeres estén en posición de ejercer su capacidad de elegir de acuerdo con su propio y libre deseo. Implica una política democrática en la que la gente puede tomar sus propias decisiones. Requiere también recursos para que las personas tengan actividades productivas, acceso al crédito, a la educación, etc.

Violencia contra las mujeres

En 1993, los Estados Miembros de la ONU acordaron definir a la violencia contra la mujer, en el marco de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, como:

...todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento

30 Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, publicada en el *DOF* el 01-02-20017

físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la vida privada.

Tal vez la definición más completa de violencia contra la mujer es la que aporta la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como Convención Belém do Pará³¹. Además de definirla como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado”, la Convención proporciona el vínculo concreto con la violencia familiar, al señalar que este tipo de agresiones incluyen las que tengan lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal (con lo cual puede aplicar el noviazgo por ejemplo), ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer. Asimismo, este mecanismo regional crea, de manera explícita, el derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. En México, la LGAMVLV señala que la violencia contra las mujeres es: “cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”.

- La violencia infringida hacia las mujeres puede ser psicológica, física, patrimonial, económica, sexual y cualesquiera formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la integridad, dignidad y libertad de las mujeres;
- Se da en los ámbitos familiar, laboral y docente, en la comunidad, institucional;
- Puede desencadenarse hasta llegar a la violencia feminicida.

31. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 9 de junio de 1994, en la ciudad brasileña Belém do Pará. El Senado mexicano la aprobó el 26 de noviembre de 1996, México la ratificó el 12 de noviembre de 1998. Fue publicada en el DOF el 19 de enero de 1999.

Transversalización de la perspectiva de género

Este término corresponde a la traducción en español de *gender mainstreaming*, concepto acuñado en la III Conferencia Internacional de la Mujer que se llevó a cabo en Nairobi, Kenia. Más tarde, en la IV Conferencia Internacional celebrada en Beijing, China, en 1995, se adoptó como una estrategia de acción.

El concepto hace referencia al proceso de incorporación de la perspectiva de género en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas, a fin de transformar la forma en la que operan, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de los mismos y no se perpetúen las desigualdades de género.

En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los siguientes términos:

Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.

Acciones afirmativas

También conocidas como medidas especiales de carácter transitorias, son el conjunto de medidas de carácter temporal que tienen como propósito concreto acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres.

No se consideran medidas discriminatorias, y, por definición, deben desaparecer cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Institucionalización de la perspectiva de género

La institucionalización en un sentido amplio hace referencia al proceso sistemático de integración de un nuevo valor en las rutinas del quehacer de una organización. En este sentido, la institucionalización de la perspectiva de género busca reorganizar las prácticas sociales e institucionales en función de los principios de igualdad jurídica y equidad de género.

El uso de este concepto ha predominado para referirse fundamentalmente a los cambios que se buscan implementar en las estructuras y dinámicas del Estado.

Derechos humanos de las mujeres

Para Luigi Ferrajoli, el concepto de derechos humanos refiere a todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos, en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar. En este sentido, aclara que se entenderá como derechos subjetivos a cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica (Ferrajoli, 2001:19).

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2004) amplía el concepto generalizado que se tiene de derechos humanos y señala que éstos tienen que entenderse de una manera más amplia e integral, ya que son un fenómeno en constante evolución y construcción, por lo tanto no se pueden delimitar únicamente a un conjunto de derechos determinados, si no más bien, su definición debería de incorporar una idea más comprensiva de fenómenos sociales y políticos, al ser su reconocimiento una conquista lograda por la persona humana frente al poder del Estado.

Atendiendo a ambas definiciones y a lo establecido por el propio IIDH, podemos señalar que el concepto de derechos humanos supone

un estadio de situaciones y procesos, incluyendo también derechos, todos necesarios para gozar de una vida digna.

Estos derechos, no distinguen edad, raza, sexo, nacionalidad o clase social y tienen como características el ser universales³², irrenunciables³³, integrales- interdependientes e indivisibles³⁴ y jurídicamente exigibles³⁵.

De manera particular, se reconocen derechos humanos de las mujeres para enfatizar el hecho de que, históricamente, han estado en desventaja con respecto al hombre en lo que al goce y ejercicio de sus derechos humanos se refiere. Resulta de utilidad retomar lo escrito por Laura Salinas (2006) acerca de que los derechos humanos de las mujeres “no aluden a derechos diversos de los que tienen los varones, sino más bien a la denotación que los derechos de todos adquieren en el momento en que pretenden ejercerlos las mujeres, debido a que su condición las lleva a no poder hacer realidad ese ejercicio en condiciones de igualdad”(p.7).

Si bien es cierto que los derechos humanos son atributos de la persona humana por el simple hecho de serlo, y aunque no habría que diferenciarse entre los derechos de las mujeres y los hombres atendiendo a la idea anterior, las violaciones a sus derechos humanos que sufren las primeras, evidencian la necesidad de plasmar los mismos en ordenamientos específicos.

En este sentido y con el ánimo de contribuir en la aportación de marcos jurídicos internacionales que tutelen los derechos humanos de las mujeres en estos temas, se suscribió, en el ámbito de las Naciones Unidas, la CEDAW y, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará.

32 Por qué son inherentes a todas las personas en todos los sistemas políticos, económicos y culturales.

33 Ya que no se pueden trasladar a otra persona ni renunciar a ellos.

34 Ya que están relacionados entre sí, no se puede sacrificar un derecho en aras de otro.

35 Al estar reconocidos por los Estados en la legislación internacional y adoptados en la nacional obligan al mismo a su respeto, observancia y cumplimiento.

La LGAMVLV entiende por derechos humanos de las mujeres aquellos:

...que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia...

Armonización legislativa en derechos humanos de las mujeres

Significa hacer compatibles las disposiciones federales o estatales, según corresponda, con los tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres de los que México forma parte, con el fin de evitar conflictos y dotar de eficacia a estos últimos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su artículo 1º y 133, que será ésta, junto con las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, la **Ley Suprema de la Unión**. Es por lo anterior que la observancia de lo señalado en los instrumentos internacionales de los que México es parte, es un imperativo para el trabajo legislativo.

La armonización legislativa supone cuatro acciones, de las cuales puede hacer uso el Poder Legislativo, tanto en el ámbito federal como en el local.

Abrogación de cuerpos normativos (leyes) en forma íntegra, privándola de vigencia y obligatoriedad a una ley, de manera completa y definitiva.

Derogación de normas específicas, entendiendo esto como la eli-

minación parcial de una norma jurídica establecida en una ley, privando de vigencia y obligatoriedad a disposiciones jurídicas determinadas o limitando su alcance de aplicación.

Adición, incorporando nuevas normas jurídicas para establecer medidas necesarias o de complementación para las ya existentes.

Reforma de normas existentes, para adaptarlas al contenido del tratado o para permitir su desarrollo normativo en orden a su aplicación.

Es importante señalar que el ejercicio de armonización legislativa en materia de derechos humanos, no debe ser considerado como una simple actividad optativa para las autoridades federales y las entidades federativas, pues es un deber jurídico derivado de los propios tratados que han sido incorporados al orden jurídico nacional, por lo que el incumplimiento u omisión de dicha obligación representa entonces una responsabilidad para dichas autoridades.

Lenguaje sexista

El lenguaje con el que las personas nos comunicamos en una sociedad posee una doble dimensión: por un lado es el reflejo de quienes lo crean y lo usan, y, por el otro, reproduce y perpetúa la construcción de las imágenes, personas, nociones e ideas, teniendo así un gran poder creador y transformador.

En la cotidianidad, el uso que hacemos del lenguaje denota las relaciones desiguales entre los géneros, pues se invisibiliza o se subordina a las mujeres en expresiones colectivas y androcéntricas. En este sentido, el lenguaje sexista es excluyente por definición y refuerza la discriminación hacia las mujeres o el reforzamiento de los estereotipos. Por ejemplo, si en un espacio determinado se encuentran cuatro mujeres y un hombre, seguramente se referirán al grupo como “ellos”, aún y cuando sólo haya un hombre, ya que en el habla común, el género masculino se entiende como neutro; es más habitual decir “mis papás” que “mi mamá y mi papá”; generalmente, no es común escuchar “la jueza”, ya que usualmente se nombra como la juez.

El problema no es meramente lingüístico, sino que denota un lenguaje en el que, sistemáticamente, se excluye e invisibiliza a las mujeres.

Lenguaje incluyente

Es aquel en el que se hace uso de mecanismos verbales para contemplar tanto a mujeres como hombres. Lo anterior se puede ejemplificar de la siguiente manera:

- Buscar la forma femenina o masculina correspondiente. Por ejemplo, licenciada y licenciado;
- Utilizar el artículo como *la* o *el* para aquellas palabras que tienen una sola forma, ya sea masculina o femenina. Por ejemplo: la ciudadana y el ciudadano;
- Usar términos genéricos (persona, individuo, ser humano, humanidad) o colectivos (comunidad, alumnado, estudiantado, personal docente, clase trabajadora, sector empresarial);
- Reestructuración de las frases sin necesidad de repetir insistentemente el sustantivo o su artículo. Por ejemplo: “Actividad de aprendizaje: realizar la práctica”, en vez de “El docente solicita a los estudiantes realizar la práctica” (Calero, 1999).

Estos términos, pueden ser utilizados a lo largo del proceso legislativo y de manera particular en la creación y redacción de la norma.

V. **El ejercicio de armonización legislativa a la luz de los derechos humanos de las mujeres**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de acuerdo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, vigente a partir del día siguiente, establece en su artículo 1° que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia norma fundamental establece; de manera adicional se determina que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán “conforme” a la CPEUM y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a la persona en su protección más amplia; estableciéndose también que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y, como consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, en su artículo 133, establece que ésta y las leyes emanadas del Congreso de la Unión y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión; estableciéndose además que las autoridades jurisdiccionales encargadas de la impartición de justicia de cada entidad federativa, se arreglarán a éste orden jurídico supremo, aún y cuando existiesen

disposiciones en contrario en las constituciones, leyes de las entidades federativas o municipales.

Es por lo anterior, que la observancia de lo señalado en los ordenamientos citados es un imperativo para el trabajo legislativo del Congreso Federal y de los Congresos de las entidades federativas, el arreglarse conforme a lo establecido en las disposiciones jurídicas fundamentales, lo que justifica la aplicación obligatoria de la armonización legislativa en el orden jurídico nacional.

Ahora bien, retomando la importancia de los instrumentos jurídicos internacionales, es necesario señalar que a partir del inicio de la vigencia de un tratado internacional³⁶ de derechos humanos, surgen para los Estados Parte diversos deberes en orden de su aplicación. Los órganos del Estado, ya sea en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; tanto en el orden federal como de las entidades federativas, deben abstenerse de ejecutar determinadas actuaciones y, en ocasiones, por el contrario, debe realizar actos positivos de protección, adecuaciones legislativas, modificación de prácticas administrativas o la tutela jurisdiccional de los derechos que el Estado se ha obligado a respetar.

De esta forma, el deber de los Estados se transmite a todos los órganos que lo componen y, de igual manera, cualquiera de los órganos mencionados puede generar responsabilidad internacional del Estado por sus acciones y omisiones cuando signifiquen una violación a los compromisos internacionales derivados de un tratado de derechos humanos.

Sin embargo, la armonización legislativa se debe entender como la actividad ineludible y obligatoria de las autoridades legislativas, de reconocimiento e incorporación de derechos y obligaciones al orden jurídico nacional y local, en la que se analice el contenido y alcance de los derechos humanos que consagren la protección más amplia y extensiva para las personas, con la finalidad de positivizarlos y hacerlos

36 Por tratados celebrados por México, debe entenderse cualquier "acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular" (artículo 2, inciso a, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969), así como aquellos celebrados entre México y organizaciones internacionales.

compatibles de manera armónica, permitiendo hacer efectivo su cumplimiento.

Por tanto, a pesar de el mandato constitucional obliga a todas las autoridades del país a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cierto es que la actividad de armonizar la legislación le corresponde exclusivamente a las autoridades parlamentarias del país, atendiendo al principio de división de poderes.

Por otra parte, es de capital importancia hacer notar que de acuerdo al principio de legalidad, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permita, por lo que a contrario sensu, las personas pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba. Lo que de suyo deviene preocupante, pues tal y como reza el principio latino “*nullum poena, nullum crimen sine lege*” (no hay pena, no hay crimen sin ley), se denota la necesidad de contar con un mecanismo con el que se pueda sancionar una conducta y calificarla como antijurídica; pues de no existir ésta, se hace implícitamente permisible el despliegue de las actuaciones no reguladas, aun a pesar de que afecten derechos a terceros, sean éstas inmorales, ilegales en el plano internacional o bien, no aceptadas por la sociedad.

De igual forma, se encuentra el hecho que la omisión de adecuar correctamente las normas jurídicas al plano internacional de tratados celebrados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos, así como al marco constitucional, demerita y obstaculiza la aplicación de las mismas; lo anterior, en virtud de que la norma jurídica, al contener los dos elementos necesarios para hacerla perfecta (hipótesis normativa o supuesto jurídico y la correspondiente disposición) es necesario emprender una adecuada armonización, con la finalidad que en la legislación no se omitan alguno de estos elementos, aunado a que si no se establecieran las disposiciones procedentes, carecería de efectividad, violándose además por invisibilidad, omisión o ausencia, los derechos humanos de las personas.

Por su parte, la armonización legislativa en materia de derechos humanos de las mujeres, aunado a que resulta ser una necesidad para contrarrestar las condiciones negativas, constituye un compromiso internacional que tiene el Estado mexicano, en materia de libertad, igualdad, no discriminación y acceso a una vida libre de violencia.

Ángeles Corte (2008) define a la armonización legislativa como un proceso en segunda dimensión que responde al hecho fundamental del reconocimiento de un derecho humano que implica para el Estado diversos deberes en orden de su reconocimiento, respeto y garantía, entendiendo al derecho humano como la exigencia social derivada de la incondicional dignidad de la persona humana, el cuál tiene un carácter multidimensional, es decir, tiene una dimensión filosófica, política, social y jurídica.

En esta última dimensión, la armonización legislativa se hace valer de cuatro acciones principales como se ha comentado con anterioridad, la abrogación, derogación, adición o reforma, que pueden ser utilizadas para adecuar al contexto actual y evolucionado de la realidad social, para enfrentar las grandes desigualdades en materia de derechos humanos de las mujeres.

Es importante señalar que el ejercicio de armonización legislativa en materia de derechos humanos no debe ser considerado como una simple actividad optativa para el Poder Legislativo federal y los congresos locales de las entidades federativas, pues es un deber jurídico derivado de los propios tratados que han sido incorporados al orden jurídico nacional, por lo que el incumplimiento u omisión de dicha obligación representa entonces una responsabilidad para dichas autoridades.

Muchos han sido los instrumentos internacionales, que han abordado, a lo largo de su texto, la obligación de los Estados Partes por realizar un ejercicio de armonización legislativa en su legislación nacional, tal es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos³⁷, el Pac-

37 Adoptada en San José de Costa Rica por la Organización de Estados Americanos (oEA) el 22 de noviembre de 1969, entrando en vigor el 18 de julio de 1978. El Senado mexicano la aprobó el 18 de diciembre de 1980. México se adhirió a ella el 24 de marzo de 1981. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de mayo de 1981.

to Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁸, el Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁹, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴⁰, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.⁴¹

La armonización legislativa es entonces un ejercicio de necesaria aplicación por el Congreso Federal y los Congresos Locales en el ámbito de sus respectivas competencias, y cuya observancia evitaría, entre otros efectos negativos, la contradicción normativa; la prevalencia de lagunas legislativas, la falta de certeza en la observancia y aplicación de la norma, el debilitamiento de la fuerza y efectividad de los derechos, así como dificultades para su aplicación, exigibilidad y el fomento a la impunidad al permitir la interpretación de la norma de manera discrecional y personal y, por último, y tal vez el efecto negativo más grave de no atenderse la armonización legislativa, que es el generar una responsabilidad por incumplimiento para el Estado mexicano.

La armonización legislativa es pues un proceso complejo, multi-dimensional y que incide directamente en la manera en que nos entendemos como país, la forma en que entendemos el pacto social.

Por un lado, la armonización es evidentemente un proceso jurídico legislativo y político.

Pero es también un cuestionamiento ético sobre la forma en que nos entendemos como Nación-Estado a favor de los derechos humanos, es decir, no puede haber cierta parte del territorio nacional,⁴² don-

38 Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 19 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976. El Senado mexicano lo aprobó el 18 de diciembre de 1980. México se adhirió a él el 23 de marzo de 1981. Fue publicada en el DOF el 20 de mayo de 1981.

39 Adoptado por la Organización de Estados Americanos, OEA, el 17 de noviembre de 1988. Aprobado por el Senado el 12 de diciembre de 1995. México lo ratificó el 16 de abril de 1996, y su publicación en el DOF se dio el 1° de septiembre de 1998.

40 Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 3 de enero de 1976. El Senado mexicano lo aprobó el 18 de diciembre de 1980. México se adhirió a él el 23 de marzo de 1981. Fue publicada en el DOF el 12 de mayo de 1981.

41 Adoptada en la ciudad brasileña Belem do Pará por la OEA, el 9 de junio de 1994, entrando en vigor el 5 de marzo de 1995. El Senado mexicano la aprobó el 26 de noviembre de 1996, México la ratificó el 12 de noviembre de 1998. Fue publicada en el DOF el 19 de enero de 1999.

42 Nos referimos a algunos estados de la República.

de la legislación este tutelando los derechos de las mujeres a la luz de los instrumentos internacionales y otra parte en los que no se respeten.

Es decir, no debe ser solamente una declaratoria eufemista o demagógica, ya que los derechos humanos en todo los sentidos son exigibles y justiciables.

En este sentido, es importante señalar que es responsabilidad de cada uno de las y los actores del Estado su aplicación y de manera particular a las y los legisladores.

De todo lo anterior, podemos concluir que la armonización legislativa no es sólo un asunto de técnica jurídica, no es sólo un asunto político, y no es sólo un asunto ético; sino que, siendo la suma de todo ello, es el rostro efectivo de la justicia como opción fundamental de una Nación.

El ejercicio de armonización legislativa con perspectiva de género debe ser utilizado a lo largo del proceso legislativo y, de manera particular, en el análisis de la viabilidad de la creación, derogación o modificación de la norma pensada, a fin de evitar la contradicción normativa; la generación de lagunas legislativas, la falta de certeza en la observancia, la aplicación de la norma y el debilitamiento de la fuerza y efectividad de los derechos, así como dificultades para su aplicación y exigibilidad.

REFERENCIAS

- Cabal, Luisa; Motta, Cristina.** Compiladoras. Más allá del Derecho Justicia y género en América Latina Una nueva síntesis. Colombia 2005.
- Calero, Ángeles.** “Sexismo lingüístico”, 1999.
- Carbonell, M. (2000)** Elementos de la Técnica Legislativa (1ª Edición) México: UNAM
- CEAMEG (2008).** Cuadros de la legislación estatal en materia de no discriminación, igualdad, vida libre de violencia y violencia familiar. México: Autor.
- Conway, Bourque y Scott. (2000).** *El concepto de género.* En: *El Género, la construcción cultural de la diferencia sexual.* Lamas, Martha comp. México. PUEG y Ed. Porrúa
- García A. (2008).** Retomado de: www.Blogresponsable.com, el 2 de febrero de 2008.
- Lagarde, Marcela,** “El género”, fragmento literal: La perspectiva de género, en Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia, Ed. horas y HORAS, España, 1996, pp.13-38
- Lamas M. (2000)** *¿Porqué la diferencia sexual implica desigualdad social?* En su ensayo: *La antropología feminista y la categoría de género.* México. PUEG y Ed. Porrúa
- Corte, Á. (2008, octubre).** Ponencia *Armonización legislativa.* Segunda Mesa de Trabajo Armonización de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Revisión de las leyes estatales a la luz de la Ley General. Cámara de Diputados, México.
- Ferrajoli, L. (2001).** *Los fundamentos de los derechos fundamentales (1ª. Edición).* Madrid: Trotta.
- IIDH (2004).** *Los derechos humanos de las mujeres: Fortaleciendo su promoción y protección internacional. De la Forma a la acción.* San José Costa Rica: Autor.
- Méndez Silva, R. (1999).** *El vaso medio lleno, la Declaración Universal de los Derechos Humanos.* En Héctor Fix Zamudio. *México y las declaraciones de derechos humanos.* México: UNAM.
- Salinas Beristáin, Laura,** La interpretación del derecho con equidad de género”, en Manual del Participante, UNAM, FEVIM, 2006, p. 7.
- Valladares, L. (2004).** *Género y Derechos Humanos.* Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar
- Facio A.** Cuando el Género suena cambios trae. Consultado en línea en el mes de junio del 2012 en la siguiente dirección electrónica http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/2_genero/3.pdf

INSTRUMENTOS NACIONALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Adoptada por la Asamblea de la Organización de Estados Americanos (oea) el 9 de junio de 1994. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (dof) el 19 de enero de 1999.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Ratificada por México el 22 de julio de 1952.

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Aprobada el 18 de diciembre de 1990 por la Asamblea General de la onu. Ratificada por México el 8 de marzo de 1999 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (dof) el 13 de agosto de 1999.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Aprobada en 1979 por la Asamblea General de la onu. Ratificada por México el 23 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (dof) el 12 de marzo de 1981.

Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada en 1989 por la Asamblea General de la onu. Ratificada por México el 19 de junio de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (dof) el 21 de septiembre de 1990. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, 25 de agosto del 2006.

Convenio 182 de la oit. Ratificado el 30 de junio del 2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación (dof) el 7 de marzo del 2001.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, 25 de agosto del 2006.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (dof) el 12 de mayo de 1981.

Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Publicado el 15 de diciembre del 2010.

Páginas web consultadas

<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Algunos textos consultados en línea referentes al tema

<http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/congreso/?p=61>

http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/MGAP_IX_promocion_2008-2010/Martinez_D.pdf

Hacia la Consolidación
de Presupuestos y Políticas
Públicas Sensibles al Género
en la LXIII Legislatura

Introducción	85
I. Etapas del ciclo Presupuestal y de Políticas Públicas	90
1. Marco normativo nacional e internacional	90
2. Diseño y planeación	97
3. El Presupuesto con perspectiva de género	99
4. Evaluación a través de Sistemas de Indicadores	101
5. Rendición de cuentas	102
II. Género y Presupuesto basado en Resultados	103
III. Evolución del Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (PEMIG)	105
1. El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015	106
2. Concentración del Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (PEMIG) por ramos en el PEF 2015	108
IV. Sistemas de Seguimiento del CEAMEG a la aprobación y ejercicio presupuestal y de políticas públicas con Gasto Etiquetado en 2016	109
1. Metodología utilizada para el Análisis del Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género en el CEAMEG	110
2. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2016	111
3. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) 2016	114
4. Análisis del Ejercicio del Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF)	115

V.	Retos para la LXIII Legislatura en materia de consolidación de las Políticas y Presupuestos Públicos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en México	117
	Glosario	119
	Apéndice	121
	Referencias	122

El gasto público, cuando es neutral al género, sólo reproduce discriminación y desigualdad. Es desde el ejercicio de la política, donde las mujeres y los hombres pueden unirse para aprobar políticas y presupuestos con perspectiva de género destinados a reducir las brechas de género

CEAMEG

La H. Cámara de Diputados, integrante del Poder Legislativo Federal, es la única instancia facultada para aprobar y fiscalizar los recursos públicos que deben ser ejercidos por las instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal (APF) para dar atención a las diversas demandas sociales y lograr el desarrollo del país. Para cumplir con esta función exclusiva de las y los diputados, se requiere el acopio de información técnica, imparcial y oportuna que sustente la toma de decisiones en esta importante materia (Artículo 74, CPEUM).

Atendiendo la necesidad de proveer del apoyo técnico que requieren las y los diputados en el desempeño de sus funciones parlamentarias, la estructura funcional de la Cámara de Diputados dispone la existencia de cinco Centros de Estudios Legislativos en diversas especialidades, los cuales tienen como función primordial elaborar la información que permita a las y los legisladores el análisis de la problemática económica y social del país.

En el año 2005 se constituye por Decreto que reforma el numeral 3, del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) como parte de la estructura funcional de la Cámara de Diputados al cual se le asigna la función de atender las necesidades de información que requieran las y los diputados, relativos a la identificación y seguimiento de instancias, programas y acciones orientadas a las mujeres y a la igualdad de género, dotar de elementos técnicos, imparciales y oportunos relativos a los derechos de las mujeres, así como a su posición y condición.

El CEAMEG se encarga de la revisión sistemática y permanente de los diversos instrumentos y mecanismos de política pública para la igualdad de género. Esto constituye un ejercicio significativo y necesario que aporta elementos para enriquecer el desarrollo nacional con base en los principios de legalidad, justicia e igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

La Dirección de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género (DESPCMEG), es la instancia del CEA-MEG que tiene como objetivo proporcionar a las diputadas y diputados los resultados del análisis de seguimiento a las políticas públicas, la distribución y aplicación de presupuestos federales y locales etiquetados para las mujeres y la promoción de la igualdad de género, que permitan sustentar las propuestas de las y los legisladores para la asignación de los recursos a programas en beneficio de las mujeres (Manual de Organización. Cámara de Diputados, 2011:361).

La propuesta emergente de incluir el criterio transversal de igualdad de género en el diseño e implementación del Presupuesto de Egresos de la Federación se ha denominado de diversas formas: presupuestos sensibles al género, presupuestos pro equidad de género o pro igualdad de género y presupuestos con perspectiva de género. No necesariamente todos estos referentes son sinónimos, puesto que los presupuestos para la implementación de acciones afirmativas¹ de género pueden ser denominados presupuestos sensibles al género, en tanto que cuando se habla de presupuestos con perspectiva de género se entiende que el ciclo de la política pública, incluido el presupuesto, se formuló desde la perspectiva de género.

La elaboración de políticas públicas con perspectiva de género tiene como meta fomentar el ejercicio libre de la ciudadanía para las mujeres, observando las diferentes necesidades de mujeres y hombres, así como los impactos diferenciados en unas y otros para cerrar las brechas de desigualdad en el acceso a las oportunidades. Para alcanzar este propósito, es decir para desarrollar un programa o proyecto con perspectiva de género, esta visión científica debe estar presente a lo largo de todo el ciclo programático presupuestal, desde la etapa de diagnóstico, planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, así como la evaluación y rendición de cuentas.

1 Las acciones afirmativas son medidas temporales que se desarrollan para un grupo poblacional específico que se encuentra en desventaja con respecto a otro grupo poblacional, con la finalidad de acortar o desaparecer las brechas de desigualdad. Cuando se trata de acciones afirmativas para cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, son acciones afirmativas de género.

En México, la perspectiva de género comenzó a incorporarse a través de un anexo de programas presupuestarios con Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a partir del ejercicio fiscal 2008. Por su parte el CEAMEG, desde su creación, ha desarrollado metodologías propias que se han ido perfeccionando para realizar el análisis a las decisiones aprobadas por la Cámara de Diputados en materia de presupuestos públicos desde la perspectiva de género y los derechos humanos de las mujeres. Hoy se cuenta con un acervo de datos históricos sobre la evolución en las acciones de política pública implementadas con el Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG), los cuales se identifican en el cumplimiento de los indicadores de gestión que reportan las Unidades Responsables (UR) de los Programas Presupuestarios (PP), por Ramo Administrativo.

En el siguiente cuadro podemos observar la evolución del GEMIG por año, así como los artículos respectivos de la Ley General de Ingresos (LGI) y la Ley General de Egresos (LGE) con sus respectivos anexos relativos a la igualdad:

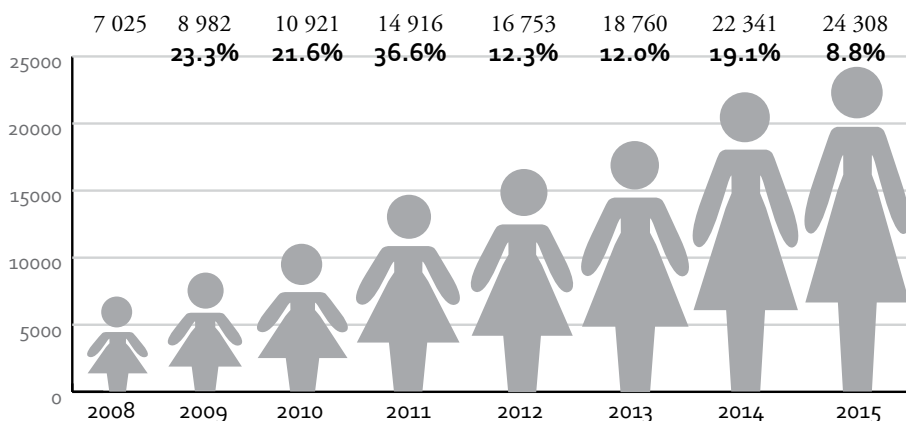
Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (PEMIG) en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF): Ejercicios fiscales 2008 a 2015					
Decretos	Artículo	Anexo	Ramos	Programas	Monto etiquetado
PEF 2008	Artículo 25	Anexo 9A Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género	23	65	7 024.8 mdp
PEF 2009	Artículo 25	Anexo 9A Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género	27	74	8 981.6 mdp
PEF 2010	Artículo 26	Anexo 10 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	23	67	10 920.7 mdp
PEF 2011	Artículo 27	Anexo 10 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	27	79	14 916.5 mdp
PEF 2012	Artículo 28	Anexo 10 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	26	88	16 752.9 mdp

PEF 2013	Artículo 24	Anexo 12 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	25	101	18 760.6 mdp
PEF 2014	Artículo 25	Anexo 12 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	25	116	22 341.1 mdp
PEF 2015	Artículo 24	Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	26	110	24 308.2 mdp

Fuente: CEAMEG datos tomados a partir del decreto de PEF 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

En la revisión que se efectuó al PEF correspondiente al GEMIG de los años 2008 al 2015, destaca la tendencia sostenida de incremento anual, lo cual se aprecia en la siguiente gráfica, de la evolución del incremento a valor nominal en el monto total del Presupuesto Etiquetado asignado para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Evolución de la tasa de incremento en el Anexo para la igualdad entre mujeres y hombres (Millones de pesos)



Para dar cuenta del avance en las metas propuestas en cada programa presupuestario, a continuación se presenta el avance de los indicadores reportados por los programas con GEMIG en el período 2008 a 2015, lo cual permite identificar los desafíos que persisten por tema para que el Estado mexicano pueda acercarse cada vez más al pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Avance de los indicadores reportados por los programas con GEMIG

Concepto	2012	2013	2014	2015
Número de ramos	26	25	25	26**
Número de programas presupuestarios	88	101	116	210***
Total de indicadores reportados	322	405	266	341
Indicadores con avance	284	224	240	192
Indicadores sin avance	13	22	26	8

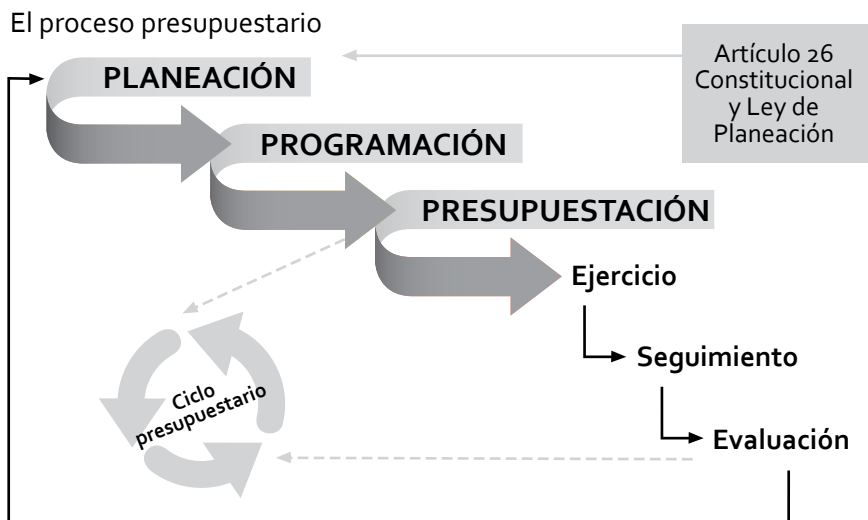
Fuente: CEAMEG con base en la revisión de los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2012 a 2015. Los datos correspondientes a 2015 son hasta junio. Los totales no corresponden en virtud de que hay indicadores sin meta al periodo. ** Incluye dos ramos que tienen recursos propios: GYR, Instituto Mexicano del Seguro Social y GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el correspondiente a la Comisión Reguladora de Energía que no aparece en el presupuesto pero que aparece en el primer informe trimestral. *** Al primer informe trimestral aparecen en el resumen del mismo un total de 109 PP.

Cabe mencionar que todas las investigaciones analíticas que se elaboran en el CEAMEG, se realizan desde la perspectiva de género, concepto que de manera institucional se encuentra en la legislación, tomando en consideración que el quehacer del CEAMEG se contextualiza en ese entorno.

De acuerdo a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), la perspectiva de género se conceptualiza de la siguiente forma:

Perspectiva de género. Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.

I. Etapas del ciclo de Presupuestal y de Políticas Públicas



Fuente: CEAMEG con base en la Ley de Planeación

1. Marco normativo nacional e internacional

En el capítulo VI de la Plataforma de Acción de Beijing (PAB) se establecieron las disposiciones financieras en el tema de presupuestos para los gobiernos, señalando que “deberán de asignar recursos suficientes para cumplir las directrices de esta Plataforma, incluidos los necesarios para llevar a cabo análisis de las repercusiones de género”. También se menciona que “los gobiernos deben alentar, fortalecer y aumentar la capacidad de las organizaciones no gubernamentales en ese aspecto, e impulsar al sector privado y a las otras instituciones e integrantes de la sociedad civil para que movilicen recursos adicionales para tal efecto”

En México, a partir de la reforma constitucional a los artículos 1º y 4º en materia de derechos humanos (2011) y de la incorporación

del principio constitucional de paridad (artículo 41) (2014), el Estado mexicano está obligado a velar por que las políticas públicas promuevan y protejan los principios de igualdad y no discriminación y de paridad entre mujeres y hombres.

El avance en la incorporación del género en las políticas y presupuestos públicos se ha desarrollado a la par de la creación de un conjunto de instituciones encaminadas a promover de manera transversal la igualdad de género en las instituciones como son el Instituto Nacional de las Mujeres; los 32 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres y las Instancias Municipales de las Mujeres, así como de la aprobación y puesta en vigor de diversos ordenamientos jurídicos que tutelan los derechos humanos de las mujeres localizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley General de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley del Sistema Nacional del Sistema de Estadísticas y Geografía, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, Ley de Desarrollo Social, Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, entre otras disposiciones.

En el ámbito internacional es indispensable se atiendan los mandatos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Plataforma de Acción de Beijing (PAB), los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) y más recientemente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se acordarán próximamente en el mes de septiembre de 2015.

El marco normativo nacional en el cual se sustentan las facultades de aprobación y fiscalización del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, inicia con la legislación de mayor jerarquía, es decir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que en referencia a la materia presupuestal y de fiscalización, refiere en su artículo 74, que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre otras:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso

de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

Respecto a la incorporación de la perspectiva de género en las acciones de política pública, la Ley de Planeación (LP) establece:

Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

...

VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mu-

jeros mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo...

Artículo 9o.- Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley.

Artículo 14.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

...

II.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), hace referencia al tema de género como a continuación se detalla:

Artículo 27.- Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría, la cual contendrá como mínimo:

I. Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa;

II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, y

III. Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Artículo 28.- El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones:

I. La administrativa, la cual agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables;

II. La funcional y programática, la cual agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas. Permitirá conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario.

Asimismo se incluirá en el proyecto de Presupuesto de Egresos una clasificación que presente los distintos programas con su respectiva asignación, que conformará el gasto programático, así como el gasto que se considerará gasto no programático, los cuales sumarán el gasto neto total;

III. La económica, la cual agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales;

IV. La geográfica, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones, y

V. La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres.

Artículo 111.- La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría y la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género. Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

2. Diseño y planeación

Los programas presupuestarios deben diseñarse de manera alineada a nivel nacional con el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2013-2018) y el Programa Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2014-2018).

Cuadro. Factores intervinientes en la Política Nacional en Materia de Igualdad



Fuente: CEAMEG Elaboración propia. 2015

Asimismo, desde la etapa de la planeación, los diagnósticos de los programas presupuestarios deben tomar en cuenta las desigualdades por cuestión de género y en consecuencia, establecer una estrategia que amiore o elimine tal diferencia para mujeres y hombres, por tanto deben:

- Visibilizar la condición y posición de las mujeres respecto a los hombres;
- Detectar los factores de desigualdad;
- Planear acciones para modificar tales factores.

Incorporar estos principios, implica la necesidad de analizar las acciones y recursos presupuestales que busquen atender los problemas sociales, conforme a la perspectiva de género, es decir, evaluando el impacto diferenciado de la condición y posición que tienen hombres y mujeres en la sociedad, en virtud de la asignación de roles sociales según su sexo.

El diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva de género y la consecuente asignación de recursos presupuestales etiquetados para su consecución, son dos caras de la misma moneda, ya que no puede imaginarse una política pública a la cual no se le etiqueten recursos para su ejecución e implementación.

En ambos procesos, la perspectiva de género permea de manera transversal a todas las fases del ciclo presupuestario y de políticas públicas atendiendo tres criterios:

-
- Progresividad
 - Irreductibilidad y,
 - Rendición de cuentas
-

Sobre estos criterios se establecen los parámetros básicos para la construcción de políticas públicas ligadas a un presupuesto orientado a reducir y eliminar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres que prevalecen en la sociedad.

Indicadores de desempeño

Para que una política pública tenga perspectiva de género es indispensable que haga visible, y por tanto, medible la existencia de discriminación por cuestión de género, debiéndose en consecuencia establecer una estrategia para disminuir o eliminar esta diferencia para mujeres y hombres a través de indicadores con perspectiva de género. Esta medición permite evaluar en qué medida las metas logradas consiguen disminuir o no las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres a través de los programas presupuestarios. Un ejemplo de estos indicadores lo es la Brecha de Género.

Brecha de género

Es una medida estadística que muestra la distancia entre mujeres y hombres respecto a un mismo indicador. Se utiliza para reflejar las desigualdades existentes entre los sexos respecto a una condición específica de la vida, del entorno o de desarrollo. Su importancia radica en la posibilidad de comparar cuantitativamente a mujeres y hombres con características similares, por ejemplo: de edad, ocupación, ingreso, escolaridad, participación económica y balance entre el trabajo doméstico y el remunerado.

3. El presupuesto con perspectiva de género

A través del análisis de la asignación presupuestal del gobierno identificamos las prioridades en materia de políticas públicas. A partir de los años noventa del siglo XX, organizaciones feministas y del grupo amplio de mujeres, iniciaron los procesos y propuestas para la revisión del presupuesto a partir del seguimiento y análisis presupuestal para hacer visible los ínfimos porcentajes del gasto público que eran destinados para hacer frente a las necesidades específicas de las mujeres. Los primeros análisis de este tipo se enfocaron al sector salud del Gobierno Federal.

Con el tiempo, y gracias al esfuerzo de las organizaciones y de las legisladoras, se logró el Gasto Etiquetado para la Igualdad, el cual es una herramienta que se puede utilizar para definir gastos sobre rubros específicos, en este caso para mujeres, lo que permite hacer un seguimiento de las acciones generadas para disminuir las inequidades y desigualdades que viven las mujeres (Budlender y Sharp, 1998 c. p. Pérez y Pérez, 2007).

La metodología para identificar el gasto etiquetado para mujeres y avanzar en la igualdad de género se basa en los siguientes criterios:

- Establecer la fuente de información a utilizar; por ejemplo, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como su

carácter de proyecto, aprobado y modificado. Es preciso señalar que se utilizan sólo los presupuestos que aparecen publicados en el Diario Oficial de la Federación (y no presupuestos desagregados que sólo los tiene cada una de las dependencias y/o que se consiguen a través del Sistema de Acceso a la Información Pública y que sólo conoce quien lo solicita);

- Precisar el período necesario a identificar;
- Establecer la búsqueda y sistematización exhaustiva en el presupuesto de las partidas asignadas a rubros que incluyan los términos mujeres, niñas, ancianas; así como aquellas que se refieran a cuestiones únicamente relacionadas con el sexo femenino, como el Hospital de Perinatología, o el cáncer cérvico uterino y mamario. La definición de los criterios y de los términos específicos a utilizar establecerá los rubros que deban contabilizarse;
- Definir cuáles serían las asignaciones que se considera van dirigidas al apoyo de las mujeres y que pueden, en algunos casos, ser controversiales, así como si deben incluirse o no los recursos asignados a guarderías, por ejemplo (Pérez y Pérez, 2007:60-61).

El tema se fue colocando en la agenda pública y mediante la concurrencia de las organizaciones feministas, de instancias gubernamentales y de las legisladoras, hasta que en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados se logró la incorporación del tema en el principal instrumento rector del presupuesto federal: El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La incorporación de la perspectiva de género es un proceso que se transforma con las propuestas generadas en diversos contextos y que retroalimentan las formulaciones metodológicas. Prueba de ello es que se cuenta con el artículo relativo al género y el Anexo Transversal sobre las Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), ambos con origen de manera formal en el ejercicio fiscal 2008. Se hacen visibles,

los ramos, programas, montos y el desarrollo de acciones específicas clasificadas en tres rubros:

- 1.- Acciones para la igualdad de género;
- 2.- Acciones para erradicar la violencia de género; y
- 3.- Acciones para la discriminación por motivos de género.

4. Evaluación a través de Sistemas de indicadores

Los programas presupuestarios están sujetos por normativa federal al escrutinio del erario público a través de las instancias responsables en la materia. Por ello, las Unidades Responsables (UR) de gasto deberán incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores son la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Sistema de indicadores de progreso

De cobertura

Miden la dimensión de atención de la acción propuesta, pero no identifican ni la eficacia ni la eficiencia del programa.

De proceso o gestión

Miden la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar las metas propuestas.

De Resultados o impacto

Miden el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado en materia de garantías de derechos en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres.

En el análisis de la implementación de estos indicadores, se coincide con resultados hallados en la Evaluación a los Programas Presupuestarios realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en cuanto a que los programas presupuestarios del anexo transversal sólo utilizan los indicadores de cobertura, mientras que los de proceso y más aún los de impacto registran serias insuficiencias en su implementación.

5. Rendición de cuentas

En los presupuestos públicos con enfoque de género se promueven cambios a su marco legal, en los procesos y lineamientos de planeación y ejecución de las políticas públicas para salvaguardar el derecho a la información sobre las acciones gubernamentales, la transparencia y la rendición de cuentas.

En busca de la eficacia, los ciclos de la evaluación y rendición de cuentas son temas incipientes donde todavía hay mucho por hacer. Los mecanismos previstos en la Ley en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas, requieren fortalecerse con la perspectiva de género o bien generar nuevos. De ahí la necesidad de crear instrumentos participativos con la sociedad civil denominados Auditorías de Género que promuevan la aplicación de medidas preventivas y correctivas que lleven a la implantación de la igualdad de género en la gestión pública.

Para ello, será necesario definir aquellos programas estratégicos que están sujetos a Reglas de Operación (RO), para analizar las justificaciones, metas, indicadores, procesos y lineamientos prioritarios que deben ser permeados por la igualdad de género con el fin de mejorar su desempeño, eliminando aquellos obstáculos que constituyen barreras para que las mujeres accedan a los beneficios en igualdad de condición que los hombres.

II. Género y Presupuesto basado en Resultados

En la primera década del siglo XXI, América Latina y el Caribe, han coincidido en los procesos presupuestarios incorporando planteamientos para el adelanto de las mujeres y la igualdad de género, respondiendo a la Nueva Gestión Pública (NGP) y a la propuesta que hoy conocemos como Presupuesto basado en Resultados (PBR) o en el desempeño.

La NGP y los PBR requieren que la atención se centre más allá de los insumos y procesos y se dé mayor peso hacia los resultados. También se caracterizan los procesos por la delegación y descentralización de las acciones de Gobierno a la par del desarrollo de sistemas de gestión para el control de las actividades.

Es también una necesidad manifiesta que los ciclos presupuestarios tengan la capacidad de responder con flexibilidad que de la forma tradicional, para ejercer recursos de manera plurianual, lo que permita mayor certeza en la disponibilidad de recursos en programas que atienden situaciones imprevistas como es el caso de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género en determinadas entidades del país (DAVG)

Los PBR llevan implícitos una serie de medidas, que podrían ser marcos de trabajo para mejorar los procesos de los presupuestos de género ya que ofrecen diversas ventajas sobre la presupuestación por partidas (presupuestación tradicional), asimismo la medición de los resultados de las políticas y los programas es un elemento crucial en la identificación y promoción de cambios que harían a los presupuestos más sensibles al género.

En términos formales, la presupuestación por resultados impone un proceso racional en la toma de decisiones sobre la distribución de los recursos públicos, que ha sido impuesto desde los enfoques en los que el rol del Estado ha venido disminuyendo para dar

paso a las determinaciones de acceso a bienes y servicios conforme lo define el mercado.

Budlender (2007) identifica como mecanismo de este tipo de planteamientos las circulares presupuestarias y el estado presupuestario.

La circular presupuestaria es el aviso oficial que realiza la dependencia encargada del proceso presupuestal, para el caso de México se trata del Manual de Programación y Presupuesto (MPP), que da a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la formulación del presupuesto, a su vez el estado presupuestario en la materia es un documento de rendición de cuentas específico de género producido por una dependencia gubernamental que muestra lo que sus programas y presupuestos están haciendo con respecto al tema de género. En este tipo de documentos se establece la intención de la instancia gubernamental, de hacer alguna acción respecto a la igualdad de género y el compromiso político reflejado en la distribución de los recursos públicos.

III. Evolución del Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (PEMIG)

El decreto de PEF de 2007 contó por primera vez con dos artículos transitorios relacionados con la perspectiva de género (décimo séptimo y décimo octavo). Sin embargo, fue en el PEF para el ejercicio fiscal 2008 que se incorporó un artículo sobre la perspectiva de género y un anexo de programas con Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (PEMIG).

En la reforma de 2012 de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF 2012/04/09), hubo cambios sustantivos en materia de género; se agregaron los anexos transversales, uno de los cuales es el de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Asimismo, desde ese año se mandató la presentación de informes trimestrales, que constituyen información indispensable para realizar el seguimiento presupuestal de género.

El CEAMEG elabora y pone a disposición de todas las diputadas y diputados Informes Trimestrales (IT) de la evolución de las políticas públicas encaminadas a la igualdad sustantiva, a través del análisis en los informes trimestrales públicos que reporta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y que permiten verificar si se alcanzaron los resultados propuestos bajo los criterios de eficiencia, eficacia y transparencia del gasto público.

A partir de la inclusión del anexo de programas con PEMIG en el PEF, las erogaciones para mujeres y la igualdad de género se han triplicado, manteniendo una tendencia de incremento en cada ejercicio fiscal, pasando de 7 024.9 mdp en 2008 a 24 308.2 mdp en 2015.

1. El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015

En el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015, las principales referencias en materia de igualdad entre mujeres y hombres se citan en el Capítulo IV, Igualdad entre Mujeres y Hombres, específicamente en el artículo 24.

En el mencionado decreto se localiza el Anexo 13 denominado “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, en el cual se localizan los montos aprobados por programa, mismos que para el año 2015 ascienden a un total de 24 308.2 mdp., distribuidos en 26 ramos y 110 programas. De éstos, 26 programas sociales se encuentran sujetos a Reglas de Operación (RO), las cuales son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de su operación, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

En aras de contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos públicos asignados por la Cámara de Diputados para las Mujeres y la Igualdad de Género, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género se da a la tarea de elaborar anualmente el Directorio Digital de Programas Sociales con Gasto etiquetado para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el cual permite proporcionar a las personas interesadas en ser beneficiarias de dichos programas sociales las Reglas de Operación de los mismos a fin de conocer quién o quiénes son sujetos susceptibles de recibir los apoyos, identificar los apoyos y montos específicos que ofrecen los programas, así como los requisitos para obtenerlos

En 2015, a través del anexo 13 “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, el Presupuesto Etiquetado para la Igualdad de entre Mujeres y Hombres ascendió a 24 mil 308 millones de pesos, lo que representó un aumento de 1.9 miles de millones de pesos, en relación con el año anterior. Sin embargo, este presupuesto representa

apenas el 0.5% del Presupuesto de Egresos de la Federación que ascendió 4 694.7 miles de millones de pesos.

Las principales características del Anexo 13 son:

- Se conforma por 25 Ramos de la Administración Pública Federal.
 - Se integra por 110 Programas Presupuestarios (325 acciones).
-

El análisis del PEMIG se elabora por ramos, programas y acciones a realizar. Para su aplicación, el PEMIG del Anexo 13 aprobado en el PEF 2015 cuenta con un anexo informativo de Acciones a realizar que promuevan la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Erradicación de la Violencia de Género y cualquier forma de Discriminación de Género.

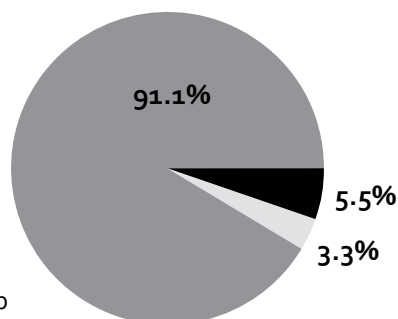
Atendiendo a la distribución presupuestal de las acciones a realizar, se observa en la siguiente gráfica que en primer lugar los recursos están dirigidos en forma mayoritaria a promover la igualdad entre mujeres y hombres (91.1 por ciento). En segundo lugar, a erradicar la violencia (5.5 por ciento) y en tercer término a prevenir y erradicar la discriminación (3.3 por ciento).

Distribución del PEMIG por tipos de acciones a realizar en el PEF 2015

■ **Tipo 1.** Acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres: 21 732.4 mdp

■ **Tipo 2.** Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género: 1 323.4 mdp

■ **Tipo 3.** Acciones que promuevan la erradicación de cualquier forma de discriminación de género: 793.4 mdp



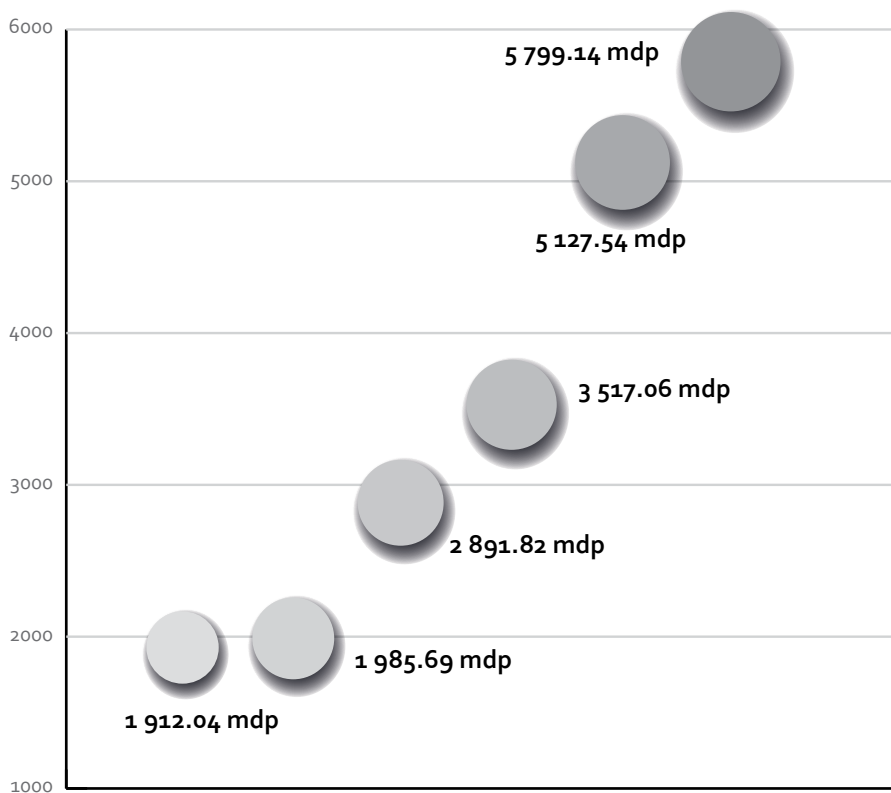
Fuente: CEAMEG, con base en el anexo informativo del PEF 2015 sobre las Acciones a realizar que promuevan la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Erradicación de la Violencia de Género y cualquier forma de Discriminación de Género.

*Acciones del Tipo 1: Igualdad entre Mujeres y Hombres; Tipo 2. Erradicación de la violencia de género; y Tipo 3. Erradicación de cualquier tipo de discriminación de género. Se consideran solamente las acciones que suman al pemig. Las acciones con recursos propios no han sido contabilizadas.

2. Concentración del Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (PEMIG) por ramos en el PEF 2015

Seis de los 25 ramos previstos en el Anexo 13 del decreto de PEF 2015 concentran 84.7 por ciento del PEMIG para este ejercicio fiscal, lo que evidencia las prioridades del gasto federal para la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres: desarrollo social, salud, educación, vivienda y proyectos productivos en el ámbito rural y en zonas urbanas.

Concentración del PEMIG por ramos del Anexo 13 del PEF 2015



Fuente: CEAMEG con base en el Anexo 13 "Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Igualdad de Género" del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015

IV. Sistema de Seguimiento del CEAMEG a la aprobación y ejercicio presupuestal y de políticas públicas con Gasto Etiquetado en 2016

Los documentos de análisis del ejercicio presupuestal que con oportunidad realiza el CEAMEG, representan un insumo de fundamental importancia para las y los diputados en cuanto permite la identificación de la forma en que se aplican los recursos aprobados por la Cámara de Diputados; de manera específica al realizar el análisis del ejercicio del GEMIG se atiende una necesidad de cifras para la posterior definición de los recursos en el proceso de análisis y aprobación de los programas presupuestarios.

El Programa Operativo Anual (POA) del CEAMEG, se sustenta prioritariamente en los temas contenidos en la agenda legislativa, así como en las prioridades señaladas por el Comité del mismo, además de considerar las investigaciones en proceso y las que conforme a la experiencia se determinan como necesarias y convenientes.

El POA contiene una serie de documentos que se refieren a la identificación y seguimiento presupuestal a las políticas públicas de género, denominado “Sistema de Seguimiento a la Aprobación y Ejercicio Presupuestal y de Políticas Públicas con Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016”, para lo cual se captura la información en la base de datos a partir de los Informes Trimestrales con el propósito de asegurar la certeza de los datos que pueden servir para la atención de las solicitudes de estudios, información y análisis. Las fechas de difusión de dichos informes son:

Cuadro. Fechas de entrega de Informes Trimestrales 2016.

Informe trimestral	Comprende	Disponible
Primero	Enero-marzo 2016	Junio 2016
Segundo	Abril-junio 2016	Agosto 2016
Tercero	Julio-septiembre 2016	Noviembre 2016
Cuarto	Octubre-diciembre 2016	Febrero 2017

Fuente: CEAMEG. Eleboración propia 2015.

Los Informes Trimestrales (IT) son publicados por la SHCP como parte de los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Constituyen un insumo muy importante para el seguimiento del GEMIG, dada la información cualitativa y cuantitativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) encargadas de la implementación de los programas presupuestarios.

Es importante considerar que el CEAMEG realiza, de manera sistemática, el análisis del ejercicio del GEMIG en los IT y la CHPF para identificar cuáles PP tuvieron ajustes presupuestales así como el ejercicio de su gasto. Adicionalmente a solicitud de las y los diputados, se realizan investigaciones que no hayan sido programadas en el POA, por considerar que son necesarias para atender requerimientos específicos de carácter coyuntural de la agenda legislativa.

Las investigaciones que se realizan consideran los aspectos teóricos, metodológicos y técnicos, que son esenciales en el proceso de investigación científica y brindan elementos que contribuyen a sustentar el trabajo legislativo.

1. Metodología utilizada para el Análisis del Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género en el CEAMEG

Los análisis realizados por el CEAMEG se sustentan primordialmente en la propuesta realizada por Ronda Sharp respecto al gasto eti-

quetado, que consiste en determinar el gasto para mujeres y niñas y para hombres y niños; así como el que es dedicado a la igualdad de oportunidades en el empleo público, y el gasto total presupuestal (PNUD, 2005).

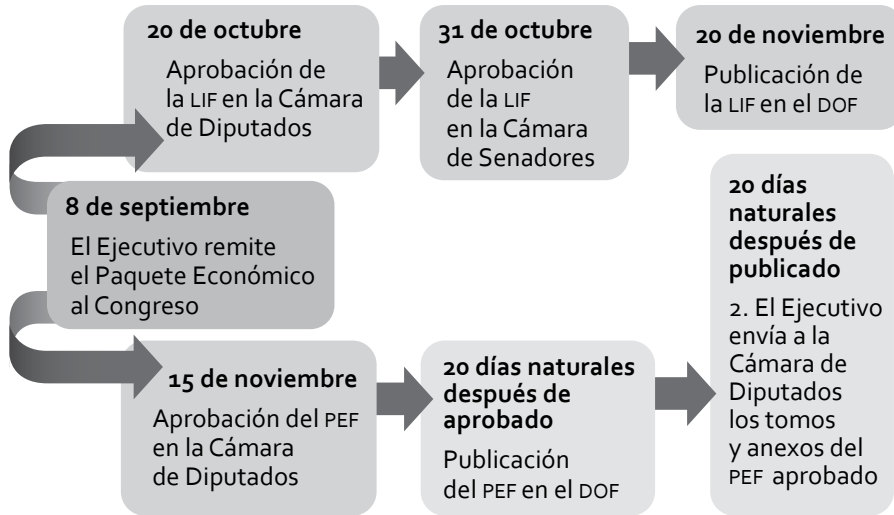
El análisis de dicho gasto examina los datos de cada unidad responsable de las políticas públicas, los bienes y servicios ejecutados por las instancias gubernamentales, definiendo y evaluando los impactos que tiene cada una de las acciones en los diferentes grupos de población. Es importante mencionar que el uso de esta categoría implica un grado de profundidad mayúsculo y no se ha llevado a cabo hasta el momento un análisis integral con enfoque de género del gasto total presupuestal en ninguna parte del mundo (PNUD, 2005: 25).

El cálculo de los montos presupuestales en valor real permite que al hacer comparaciones se logren realizar mejores aproximaciones sobre los incrementos y decrementos presupuestales que se proponen en el Proyecto de PEF con respecto al PEF del año anterior.

2. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016

El Paquete Económico que incluye las iniciativas de Ley de Ingresos (LI) y de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) será presentado por el Ejecutivo Federal el martes 8 de septiembre de 2015. Como ilustra la siguiente gráfica, a partir de esta fecha se inicia el proceso de análisis y discusión, primero de la Ley de Ingresos que posterior a la aprobación de la Cámara de Diputados es aprobada por la Cámara de Senadores; una vez aprobada la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados se da a la tarea del análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos. La fecha límite para la aprobación del PEF es el domingo 15 de noviembre de 2015.

Proceso de análisis, discusión, aprobación y en su caso modificación del paquete económico:



Fuente: Elaboración propia CEAMEG

En este proceso legislativo, el CEAMEG elaborará documentos mediante los cuales las y los diputados contarán con información técnica, imparcial y oportuna para apoyar el proceso de análisis y aprobación presupuestal a partir del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, en el CEAMEG se analiza la Exposición de Motivos contenida en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la cual consta de cuatro apartados:

-
- **Política de Gasto del Poder Ejecutivo Federal;**
 - **Medidas para mejorar la calidad del gasto público y la contabilidad gubernamental y Estrategias Transversales;**
 - **Política de gasto de los Poderes Legislativo y Judicial y de los Entes Autónomos y Estimación de gasto público para año de análisis;**
 - **Previsiones de gasto programable para el año de análisis.**
-

El documento que de manera inmediata se difunde a las y los Diputados, cumple con el propósito de contribuir a ubicar en qué medida se está incluyendo el tema de la igualdad entre mujeres y hombres en la propuesta que envía el Ejecutivo Federal, bajo dos vertientes de análisis, una cualitativa y otra cuantitativa, sobre el Artículo relativo a la incorporación de género, así como el anexo de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres correspondientes al ejercicio fiscal 2016.

Para realizar la identificación del presupuesto de género con la herramienta del gasto etiquetado, es necesario tomar como base la presentación por tomos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que contiene diferentes apartados con información pormenorizada de los aspectos presupuestales.

Los anexos informativos se refieren a: Metodología de la estimación de los ingresos mensuales; Metodología empleada para calendarizar el gasto y Metodologías para la elaboración de los Anexos Transversales.

La información presupuestal tiene diversas presentaciones:

- EP Estrategia programática
 - AP Análisis Funcional Programático Económico
 - OIM Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados
 - DG Resumen Económico por Destino del Gasto
 - PP'S Programas Presupuestarios en Clasificación Económica
 - AE Análisis Administrativo Económico
 - PI Programas Presupuestarios con Proyectos de Inversión
-

Cabe mencionar que no todos los ramos administrativos, ramos autónomos, ramos generales y entidades de control directo, tienen las presentaciones antes señaladas.

Para la identificación del presupuesto de género se utiliza el Análisis Funcional Programático Económico y el Análisis Administrativo Económico. Cabe mencionar que la Clasificación de Género,

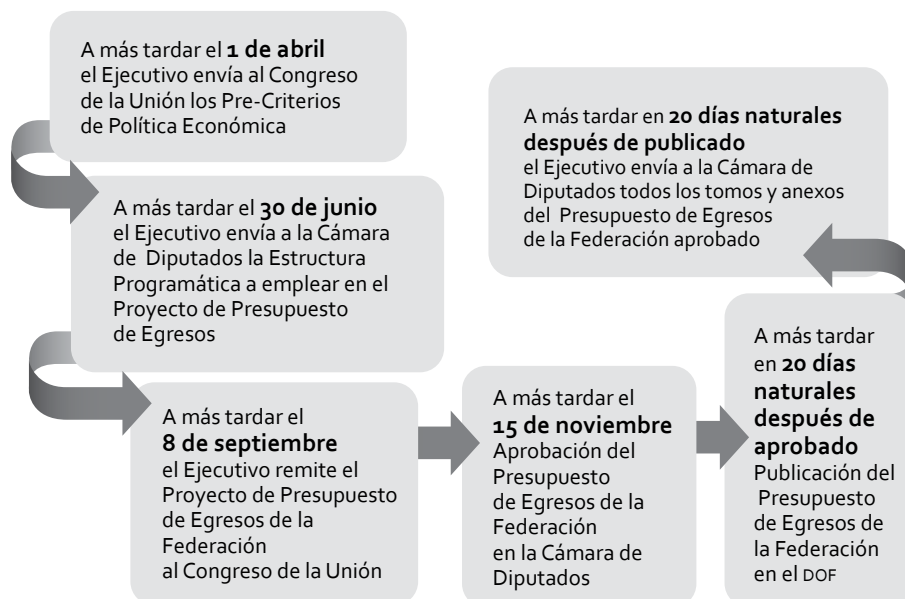
las Acciones a Realizar que Promuevan la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Erradicación de la Violencia de Género y Cualquier Forma de Discriminación de Género y el Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, fueron incorporados en la presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del ejercicio fiscal 2013.

3. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) 2016

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se publicará en el Diario Oficial de la Federación en 20 días naturales después de haber sido aprobado.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Artículo 42, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria



Fuente: CEAMEG. elaboración propia. 2015.

En el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2016, el CEAMEG identificará en qué artículos se contempla el tema de género o de igualdad entre mujeres y hombres. Particularmente es importante analizar el artículo relativo a la incorporación de la perspectiva de género, en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la Administración Pública Federal. Asimismo se realizará la revisión y análisis del Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el que se especifican por programa, los recursos asignados para ese propósito.

4. Análisis del Ejercicio del Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF)

Una de las tareas sustantivas de la rendición de cuentas, de acuerdo al artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a la Cámara de Diputados es la revisión de la CHPF a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La ASF está obligada a entregar el informe del resultado de la revisión de la CHPF a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, de acuerdo al artículo 79, fracción II de la CPEUM.

El interés al realizar esta rendición de cuentas es que las diputadas y los diputados cuenten con información sobre el ejercicio de las asignaciones presupuestales aprobadas por la Cámara de Diputados en los programas con recursos orientados al adelanto de las mujeres y la igualdad de género, de manera que se logre apoyarles en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto, en lo relativo a programas en beneficio de las mujeres.

La identificación de los montos presupuestales que determinan el ejercicio del GEMIG se basa de manera específica en la presentación

denominada Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Devengado (EFPEGPD), en la cual se la ubica mayor desagregación de los recursos, lo que permite la identificación y revisión del GEMIG.

El análisis en torno al ejercicio del GEMIG con base en la CHPF, se presenta por ramos administrativos y por PP. En la revisión a los programas presupuestarios se toma en consideración el ejercicio presupuestal reportado en los siguientes rangos de porcentaje:

A. Programas con **100%** de ejercicio

B. Programas con más de **80%** y menos de **100%** de ejercicio

C. Programas con más de **60%** y menos de **80%** de ejercicio

D. Programas con más de **40%** y menos de **60%** de ejercicio

E. Programas que registraron más de **20%** y menos de **40%** de ejercicio

F. Programas que registraron más de **10%** y menos de **20%** de ejercicio

G. Programas que registraron menos de **10%** de ejercicio

Asimismo, se incluye el análisis de los PP en los que no se reporta ejercicio presupuestal, así como de aquellos que reportaron haber ejercido mayor presupuesto en relación con los recursos aprobados por la Cámara de Diputados.

V. Retos para la LXIII Legislatura en materia de consolidación de las Políticas y Presupuestos Públicos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en México

No obstante los avances realizados por las anteriores legislaturas, es necesario reflexionar sobre los desafíos que persisten y que constituyen áreas de oportunidad de la LXIII Legislatura, para consolidar las acciones afirmativas transversales que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier otra forma de discriminación de género.

Entre los principales retos para incorporar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en México, en las políticas y presupuestos públicos se identifican los siguientes:

- Sistematizar las mejores prácticas de las experiencias legislativas y en el ámbito de la administración pública, registradas a nivel internacional, nacional y local, para fortalecer la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en la legislación, la política pública y el presupuesto;
- Fortalecer los recursos presupuestarios del Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG), teniendo en cuenta las necesidades por atender, las acciones a realizar y su relación respecto al Gasto Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y el Producto Interno Bruto (PIB) del país;
- Continuar perfeccionando los instrumentos de incorporación de la perspectiva de género y de igualdad entre mujeres y hombres en el presupuesto, así como de los indicadores para la medición del impacto de los programas del PEF destinados a la atención de

las necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres, con el objetivo de coadyuvar a la disminución de las actuales asimetrías de género;

- Fortalecer el sistema de rendición de cuentas del PEF respecto al ejercicio de los programas y presupuestos públicos con GEMIG, para asegurar la irreductibilidad del gasto, así como garantizar el ejercicio presupuestal y la efectividad de las acciones de política pública en la materia, apoyando en las Contralorías y Observatorios Ciudadanos para realizar Auditorías Cualitativas de Género de manera sistemática;
- En colaboración con las Comisiones de Igualdad de la Cámara de Diputados y de los Congresos locales, el CEAMEG continuará los esfuerzos para la instrumentación transversal de la perspectiva de igualdad de género en los procesos de planeación, programación, seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas en la política nacional y el gasto público federal, estatal y municipal en México;
- Crear en cada uno de los Congresos locales, los Centros de Estudios Legislativos para la Igualdad, como órganos de apoyo técnico para que en los presupuestos estatales de egresos de cada ejercicio fiscal, se designen las asignaciones presupuestales suficientes para la implementación de los programas institucionales locales para la igualdad entre mujeres y hombres.

APF	Administración Pública Federal
CEAMEG	Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género
CEG	Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados
CEFP	Centro de Estudios para las Finanzas Públicas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CIG	Comisión de Igualdad de la Cámara de Diputados
CNM	Comisión Nacional de la Mujer
DESPCMEG	Dirección de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género
DOF	Diario Oficial de la Federación
GED	Enfoque de Género en el Desarrollo. Por sus siglas en inglés.
GEMIG	Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género
IT	Informe trimestral publicado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia
LGIMH	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

MPP	Manual de Programación y Presupuesto
LP	Ley de Planeación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
Peg	Perspectiva de género
PEMIG	Presupuesto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género
Proigualdad	Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación de las Mujeres
Pronam	Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
PP	Programa presupuestario
RA	Ramo Administrativo
RO	Reglas de Operación
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ur	Unidad responsable del ejercicio de los recursos presupuestales

Gasto neto total: La totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

Gasto total: La totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y, adicionalmente, las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

Gasto programable: Las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

Gasto no programable: Las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

Presupuesto devengado: El reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de los ejecutores de gasto a favor de terceros, por los compromisos o requisitos cumplidos por éstos, conforme a las disposiciones aplicables, así como de las obligaciones de pago que se derivan por mandato de Tratados, Leyes o Decretos, así como resoluciones y sentencias definitivas, y las erogaciones relativas a la Seguridad Pública y Nacional.

Presupuesto regularizable de servicios personales: Las erogaciones que con cargo al Presupuesto de Egresos implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales en materia de servicios personales, por concepto de percepciones ordinarias, y que se debe informar en un apartado específico en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

- Bellamy, K. (2002).** La introducción de los presupuestos de género y el grupo de mujeres del Reino Unido para los presupuestos. Grupo de presupuestos de mujeres del Reino Unido (Women's Budget Group). Disponible en versión electrónica en: <http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/servicios/genero/documentacion/Bellamy.pdf>
- Budlender, D. (2007).** Circulares presupuestarias y estados presupuestarios con enfoque de género. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem).
- Budlender, D. (2008).** Integrar los presupuestos sensibles al género en la agenda de la eficacia en la ayuda: Informe general sobre diez países. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem).
- Elson, D. (2005).** Seguimiento de los presupuestos gubernamentales para el cumplimiento de la cedaw. Informe para Unifem. Department of Sociology, University of Essex, uk, and Levy Economic Institute, Bard College, usa. Traducción de Torrecillas, V. Disponible en versión electrónica en: http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1036ElsonVA.pdf
- Emakunde - Instituto Vasco de la Mujer (2006).** Presupuestos Públicos en Clabe de Género. Biblioteca Temática Digital. España: Instituto Vasco de la Mujer. Disponible en versión electrónica en: http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1159EmakundeVA.pdf
- Cámara de Diputados (2008).** Compendio de Procesos y Procedimientos Administrativos de los Servicios Parlamentarios. México: Autor. Disponible en versión electrónica en: <http://www.diputados.gob.mx/documentos/Manuales/0002.pdf>
- Cámara de Diputados (2011).** Manual de Organización de la Cámara de Diputados. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 1º de febrero de 2011.
- Cámara de Diputados (2006).** Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación. México: Autor. "Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006", 16. Elaborado por Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Disponible en versión electrónica en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0512006.pdf>

- Cámara de Diputados (2014).** Femicidio. Un enfoque sistémico para erradicar las violencias de género en México. Elaborado pro La Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han Empezado las Autoridades Competentes en Relación a los Femicidios Registrados en México. México, D.F., 2014.
- Cámara de Diputados (2014).** Presupuestos públicos con Perspectiva de género. Cuaderno de trabajo. Elaborado por La Comisión de Igualdad y Género. México, D.F. 2014.
- Gutiérrez, M. (2010).** Estado de avance. Construcción de presupuestos con equidad de género. En *Tinkasos*, Núm. 28 pp. 65-77. Consultado el 13 de agosto de 2013 en: <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbcst/v13n28/v13n28a04.pdf>.
- Hernández, M. (Editora), (2006).** Presupuestos y rendición de cuentas con perspectiva de género. Uruguay: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) - Bancada Bicameral Femenina. Disponible en versión electrónica en: http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1066BancadaUY.pdf
- Hernández, C. (2003).** Reforma Presupuestaria Constitucional. Tesis profesional para obtener el título en Licenciatura en Derecho con especialidad en Derecho Fiscal de la Universidad de las Américas, Puebla. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/hernandez_h_c/
- Hofbauer, H. (2003).** Género y presupuestos. Informe General. bridge (desarrollo - género). Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex. Disponible en: www.ids.ac.uk/bridge/.
- Ibarra, A. (2010)** Introducción a las Finanzas Públicas, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2010a/665/
- Martínez, J. (2010).** La Economía de Mercado. Virtudes e Inconvenientes. Manual básico de Economía emvi. Enciclopedia Virtual. Versión electrónica en: <http://www.eumed.net/cursecon/manual.htm>
- Mora, L., Moreno, M.J., Rohrer, T. (2005).** Cohesión social, políticas compensatorias y presupuesto público. Reunión internacional de expertas. México: Fondo de Población de las Naciones Unidas (unfpa) – Cooperación Técnica Alemana gtz.
- Pérez, L. y Pérez, N. (2007).** Políticas de gasto público y equidad de género. El caso en México. En: *Políticas Fiscales y Género. Estudios de Caso: México y Centroamérica*. Uruguay: Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y el Caribe / Iniciativa Feminista de Cartagena.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2005). Presupuestos nacionales con enfoque de género. Cuaderno de capacitación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2011). Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2012). Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2012.

Sharp, R. (2003). Presupuestos pro-equidad: Iniciativas de presupuestos de género en el marco de la presupuestación orientada al desempeño. Nueva York: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem). Traducción al español por Torrecillas, V. Disponible en versión electrónica en: http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1072SharpVA.pdf

Zebadúa, V. y Pérez, M. con colaboración de Ogarrio, A. (2002). Género, pobreza y presupuestos: Conceptos iniciales y experiencias internacionales. México: Instituto de Desarrollo Social (Indesol) y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C. Disponible en versión electrónica en: http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1042ZebaduaMX.pdf

MESA DIRECTIVA

Dip. Julio César Moreno Rivera

PRESIDENCIA

Dip. Tomás Torres Mercado

Dip. Francisco Agustín Arroyo Vieyra

Dip. Martín Alonso Heredia Lizárraga

Dip. Lizbeth Eugenia Rosas Montero

VICEPRESIDENCIA

Dip. Francisca Elena Corrales Corrales

Dip. Sergio Augusto Chan Lugo

Dip. Graciela Saldaña Fraire

Dip. Javier Orozco Gómez

Dip. Marilyn Gómez Pozos

Dip. Magdalena del Socorro Núñez Monreal

Dip. Luis Antonio González Roldán

SECRETARÍA

Mtro. Mauricio Farah Gebara

Secretario General

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

Secretario de Servicios Parlamentarios

C.P. Marko Antonio Cortés Mendoza

Coordinador de los Centros de Estudio

**COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES
Y LA EQUIDAD DE GÉNERO**

Dip. Flor de María Pedraza Aguilera

PRESIDENTA

Dip. María de Jesús Huerta Rea

Dip. Delfina Elizabeth Guzmán Díaz

SECRETARIAS

Dip. María Esther Garza Moreno

Dip. Cristina González Cruz

Dip. Judit Magdalena Guerrero López

Dip. Blanca Jiménez Castillo

Dip. Magdalena del Socorro Núñez Monreal

Dip. Dora Ma. Gpe. Talamante Lemas

Dip. Aída Fabiola Valencia Ramírez

Dip. Lorenia Iveth Valles Sampedro

INTEGRANTES

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO
DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO**

Lic. Marina Mandujano Curiel

Directora General

Mtra. Nuria Gabriela Hernández Abarca

**Directora de Estudios Jurídicos de los Derechos
Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género**

Mtra. Milagros del Pilar Herrero Buchanan

**Directora de Estudios Sociales de la Posición
y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género**

C.P. Alfredo Jaramillo Hernández

Coordinador Técnico

LA IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE LA NORMA DESDE
LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y DE DERECHOS HUMANOS

Nuria Gabriela Hernández Abarca
María Isabel De León Carmona
Guillermo Rodríguez De la Vega
Elaboración

HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE PRESUPUESTOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS
SENSIBLES AL GÉNERO EN LA LXIII LEGISLATURA

Milagros del Pilar Herrero Buchanan
Laura Peniche Cabal
Pablo Delgadillo Vallejo
Elaboración

Emma Trejo Martínez
Colaboración

Comité Editorial
Alfredo Jaramillo Hernández
Marcela Méndez Navarro
Rosa Isela Ortiz Galaviz
Adriana Asbeidy Romero de Nova
Emma Trejo Martínez
Corrección de estilo

Marcela Méndez Navarro
Diseño

Este libro se terminó de imprimir
en la Ciudad de México
en agosto de 2015



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

CEAMEG

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS
MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO