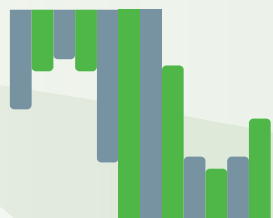




Perspectiva de género en la acción  
gubernamental: competitividad, salud,  
educación y seguridad ciudadana

Mónica E. Orozco Corona

Reportes de investigación



**México**  
*estatal*

Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas  
en las Entidades Federativas



Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas  
en las Entidades Federativas



Perspectiva de género en la acción  
gubernamental: competitividad, salud,  
educación y seguridad ciudadana

Mónica E. Orozco Corona

Núm. 10

Año 2010

Este documento forma parte del proyecto *Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México*, coordinado por Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos Cázares del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y financiado con recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD), provenientes del Centro de Gobernabilidad de Oslo. El proyecto busca contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas mediante la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas. Las opiniones, hallazgos y conclusiones son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

# **Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México Perspectiva de género en la acción gubernamental: competitividad, salud, educación y seguridad ciudadana**

Mónica E. Orozco Corona<sup>1</sup>  
*Instituto Nacional de las Mujeres- Inmujeres*

## **Introducción**

La rendición de cuentas gubernamentales en México representa aún uno de los más importantes retos para la consolidación de la democracia, la gestión del conocimiento, el desarrollo y la efectividad del quehacer público. Si bien en los últimos años se han logrado importantes avances en términos de transparencia y acceso a la información, la diversidad de instancias, instituciones y organismos encargados de desarrollar las funciones de gobierno en cada orden gubernamental, así como la heterogeneidad de su funcionamiento, hacen necesaria la existencia de un mecanismo orientado a una rendición de cuentas estandarizada, estratégica y sistemática, capaz de informar sobre el avance y cumplimiento de las premisas fundamentales para las que las instituciones y los recursos públicos que administran han sido establecidos.

La rendición de cuentas con perspectiva de género es un concepto aún más incipiente, en principio debido a que la institucionalización de las políticas de igualdad orientadas a reducir las brechas de género es relativamente reciente. La creación de

---

<sup>1</sup> La autora agradece el apoyo de Beatriz Traffon y Alejandro Cano para la elaboración del presente documento.

comisiones especiales orientadas sobre todo a la atención de casos y temáticas específicas de los distintos ámbitos de la desigualdad, y comúnmente con ámbitos de acción delimitados territorialmente, conformaron la estrategia fundamental de institucionalización en la década pasada.

Posteriormente, surgió la instauración de Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) a nivel federal y en las entidades federativas y los municipios del país en la década actual, como las instituciones responsables de normar y coordinar la acción gubernamental para garantizar la inclusión de la perspectiva de género en la distribución, operación y administración de los recursos públicos. De manera muy especial, desde la perspectiva de género se ha puesto énfasis en la rendición de cuentas, con el posicionamiento de conceptos como *visibilizar las desigualdades* entre mujeres y hombres, y *diseñar políticas públicas en consecuencia*. Estos conceptos han sido la base de la agenda de género ante la ausencia no sólo de una rendición de cuentas sistemática y estratégica en lo general, sino de la carencia de información desagregada por sexo y en temáticas que afectan en forma desproporcionada a las mujeres ya sea en sentido positivo o de desventaja, con el consecuente impedimento de contar con una rendición de cuentas que permita identificar, o en la jerga de género *visibilizar*, avances y retrocesos en los resultados de la acción gubernamental.

La premisa fundamental del proceso de institucionalización del género radica en que las tareas de incorporación de una visión de desigualdad entre los sexos, proveniente de la construcción social, sean realizadas no en los MAM, sino de forma transversal en todas las instituciones de gobierno. Ello implica incidir sobre la planeación y diseño de las políticas y prestación de servicios públicos, pero desde el punto de vista de la transparencia y la

rendición de cuentas, para dar cuenta de esta incidencia, significa transformar los sistemas de información y registros administrativos desde su conceptualización y captación de datos, con el fin de contar con los insumos básicos para la elaboración de informes, reportes e indicadores que identifiquen, *visibilicen*, los resultados diferenciados para mujeres y hombres, en cobertura y atención, pero sobre todo en logro y mejora de la calidad de vida y el bienestar.

El proceso de avance y consolidación en la institucionalización de la perspectiva de género y de su correspondiente rendición de cuentas es desigual en el nivel de la federación y en las entidades federativas. Los primeros esfuerzos en políticas públicas se han orientado a la creación y armonización de la legislación, y en otra vertiente, a la instrumentación de dichas leyes en políticas y acciones.

Algunas herramientas que se han impulsado de manera consensuada comprenden lo que se conoce como *presupuestos etiquetados*, que no buscan otra cosa sino la suficiencia de recursos para la ejecución de proyectos y transformaciones específicas dentro de los programas ya establecidos, a través de *acciones afirmativas*, que responden al cumplimiento del mandato del marco normativo. Mediante estas herramientas se ha dado un especial énfasis en la rendición de cuentas focalizada, cuyo propósito es el seguimiento y medición de resultados de estas *acciones afirmativas*, que sin embargo aún dista de ser satisfactoria debido a la heterogeneidad de criterios y metodología que impide la comparabilidad y seguimiento a través del tiempo y entre regiones.

Por otra parte, esta herramienta ha sido utilizada sobre todo a nivel de las dependencias de la administración pública federal, pero no necesariamente de manera generalizada en el caso de las entidades federativas o la administración pública municipal.

Por esta razón, aún no es factible contar con información estandarizada sobre las acciones de género en los tres órdenes de gobierno.

En este sentido, se puede decir que en los aspectos prioritarios de las políticas de género se ha logrado un avance parcial en relación a los cuatro procesos necesarios para la rendición de cuentas en la dimensión administrativa (Ríos-Cázares y Cejudo, 2009): 1) generación, organización y conservación de información sobre las decisiones gubernamentales y el funcionamiento general del gobierno; 2) acciones para que esta información sea pública y accesible; 3) procedimientos de evaluación de actores y agencias gubernamentales; 4) articulación de un marco normativo y una estructura institucional que garantice la asignación de responsabilidades, así como la efectiva implementación de sanciones y recompensas cuando es debido.

No obstante, el avance en la dimensión electoral de la rendición de cuentas a que hacen referencia estos autores se encuentra escasamente desarrollada, con algunas excepciones en los temas que tradicionalmente han sido prioridad en la agenda de género, los de la salud sexual y reproductiva, en donde la participación de la sociedad organizada es más notoria. Sin embargo, aún en este caso, dicha interacción dista del concepto de Bovens (2006), debido a que se trata aún de intervenciones de orden no regulado y sin mecanismos de sanción.

Si bien existe un consenso de rango internacional en las prioridades de la agenda de género, el abordaje conceptual con esta perspectiva de los temas de competitividad, salud, educación y seguridad ciudadana es en sí mismo un reto escasamente documentado, sobre el que no siempre existe consenso o políticas públicas consolidadas que muestren resultados de evaluación.

Para identificar los ámbitos de intervención de los tres órdenes de gobierno en los cuatro temas de interés de este proyecto, y particularmente del orden estatal, se desarrollará un breve análisis de las leyes relacionadas con el diseño y operación de políticas públicas, y la prestación de servicios, así como de aquella normativa que específicamente considera aspectos de género. Si bien se han venido desarrollando políticas públicas, un segmento importante de la propuesta plasmada en la legislación aún no se ha instrumentado, de ahí la necesidad de recurrir al fundamento legal para identificar las tareas pendientes.

Específicamente, se abordará el análisis de la legislación que incorpora aspectos de género en estas temáticas y la rendición de cuentas, con particular énfasis en las leyes creadas para la protección de los derechos de las mujeres y la atención de aquellas problemáticas que les afectan en forma peculiar y desproporcionada: Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como sus derivaciones a nivel de las entidades federativas y las convenciones ratificadas por el Estado Mexicano que constituyen instrumentos vinculantes con carácter de ley en el territorio nacional.

Todo ello en el contexto del mandato constitucional, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En la sección I se describen brevemente las leyes y convenciones internacionales que norman las atribuciones de los gobiernos para garantizar la igualdad de género y el esquema institucional de la política de género. La sección II plantea una aproximación del enfoque de género a los conceptos de competitividad, la salud, la educación y la seguridad

ciudadana en relación al marco legal. En la sección III se describe en forma genérica el ámbito de acción de los órdenes federal y estatal en relación a estos conceptos y una propuesta para la medición de indicadores con perspectiva de género y el compendio de información actualmente disponible.<sup>2</sup>

## **I. Esquema institucional de la política de género y marco legal**

La igualdad entre mujeres y hombres ante la ley está plasmada en el máximo ordenamiento legal: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de sus artículos 1° y 4°, se desprenden las garantías de no discriminación e igualdad de género, mismas que deben garantizarse en los contenidos de toda ley que regule la actuación de los poderes de la unión y en todos sus órdenes de gobierno, así como en las acciones, políticas y programas para dar cumplimiento a sus mandatos.

Diversas leyes y ordenamientos han incorporado gradualmente en forma explícita la protección de los derechos de las mujeres, y la rendición de cuentas con enfoque de género. Las medidas relacionadas con la integración de la perspectiva de género en la legislación van desde la eliminación de contenidos discriminatorios, o la integración de medidas afirmativas para normar en temas concretos, hasta la creación de nuevas leyes de alcance transversal en los órdenes de gobierno y los poderes de la unión.

Algunos ejemplos de la adopción de medidas afirmativas en la legislación a nivel federal comprenden: el establecimiento de criterios de equidad de género como parte de

---

<sup>2</sup> Todas las secciones serán analizadas y retroalimentadas en función de los contenidos de los documentos conceptuales desarrollados en forma específica para cada uno de los temas de interés, toda vez que la autora no cuenta con conocimiento especializado profundo en cada temática. En ese mismo sentido, las conclusiones y recomendaciones serán incorporadas en una siguiente versión.



preceptos de distribución, operación y administración de los recursos públicos federales en Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento; las disposiciones establecidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la erogación de los recursos orientados a la igualdad de género y su correspondiente rendición de cuentas; o de forma más específica, en lo referente al sistema político, la incorporación de cuotas de participación de un mismo género en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

En forma complementaria, en los últimos tres años se han aprobado leyes específicas que tutelan la igualdad de género y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Asimismo, diversas leyes y decretos institucionalizan en el sector público la creación de entidades responsables de la conducción de la política de género, como el Instituto Nacional de las Mujeres y los institutos y Secretarías de Estado en las entidades federativas.

Dichas leyes inciden de manera transversal en prácticamente todos los ámbitos de participación social, económica, política y cultural, y delimitan los aspectos que las políticas públicas y la prestación de servicios en los distintos órdenes de gobierno y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial deben incorporar a su quehacer cotidiano, para garantizar la igualdad para las mujeres.

Las tres principales leyes sobre las que se sustenta la política de género, aunque no de manera exclusiva, pero sí específica son: la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (LPSTP). Asimismo, dichas leyes se complementan con sus derivaciones a nivel local, en el orden

estatal y el Distrito Federal.<sup>3</sup> En el caso mexicano, las leyes generales han sido armonizadas a instrumentos vinculantes ratificados a nivel internacional que tutelan los derechos de las mujeres, específicamente a la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW<sup>4</sup>).

La LGIMH sienta las bases jurídicas para la coordinación, colaboración y concertación entre los tres órdenes de gobierno para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. Tiene por objeto regular y garantizar dicha igualdad y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional. En su artículo 7° establece que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben ejercer sus atribuciones en materia de la LGIMH. La Ley comprende acciones en tres ámbitos de la vida nacional: la económica, la política y la civil, además del acceso y pleno disfrute de los derechos sociales, la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo y el derecho a la información y participación social.

La LGAMVLV tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Asimismo, establecer los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y

---

<sup>3</sup> El anexo I de este documento contiene una síntesis del marco normativo de la política de género que incluye también la descripción de instrumentos vinculantes de carácter internacional, así como compromisos no vinculatorios de índole prioritario para el Estado Mexicano.

<sup>4</sup> Por sus siglas en inglés.

bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable para fortalecer la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público, de interés social y de observancia general en la República Mexicana.

La LPSTP tiene por objeto la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior. Esta Ley aplica en todo el territorio nacional en materia del Fuero Federal. En su artículo 12 prevé la colaboración interinstitucional y de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, en relación con la seguridad, internación, tránsito o destino de las víctimas del delito, con el propósito de protegerlas, orientarlas, atenderlas, asistirles en su regreso a su lugar de origen o en su repatriación, prevenir la trata de personas y sancionar a quienes intervengan en su comisión. Para el seguimiento y evaluación de los resultados de estos convenios y acuerdos intervendrá el Consejo de Seguridad Pública y la Comisión Intersecretarial para prevenir y sancionar la trata de personas.

Estas tres leyes y las correspondientes leyes y decretos por los que se crean instituciones, dependencias e instancias para su instrumentación, así como los recursos públicos destinados a su operación y ejecución de acciones y proyectos, constituyen los pilares fundamentales de las políticas de género.

Conforme a los contenidos del marco normativo, el andamiaje institucional básico se integra por el Instituto Nacional de las Mujeres, los 32 MAM en las entidades federativas, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA<sup>5</sup>) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Por la naturaleza transversal del tema, también ejecutan la política de igualdad y acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en el ámbito de sus atribuciones, la administración pública de los tres órdenes de gobierno y los poderes de la unión.

Todas estas instituciones integran, en el ámbito de sus competencias y conforme lo establece el ámbito normativo para cada caso, el Sistema Nacional de Igualdad y el Sistema Nacional de Violencia<sup>6</sup> y la Comisión Intersecretarial para coordinar las acciones de sus miembros en materia de Prevención y Sanción de la Trata de Personas. A través de dichos sistemas y comisiones se establece la coordinación entre la federación y las entidades

---

<sup>5</sup> Con la publicación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, la Procuraduría General de la República (PGR), creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), que da continuidad al trabajo de la extinta Fiscalía Especializada en delitos violentos contra las Mujeres (FEVIM) se creada en febrero de 2006. La FEVIMTRA trabaja bajo el Modelo de Actuación Centrado en la Víctima, que se orienta a la protección de los derechos constitucionales de la víctima, bajo tres ejes de actuación: Atención integral a cada víctima. El servidor público debe recibir a la víctima, identificar sus necesidades inmediatas y mediatas de ella y de sus familiares (Garantizar a las víctimas mejores condiciones para la presentación de denuncias; Atención a víctimas de violencia contra las mujeres y Atención a víctimas de trata y refugio especializado en su atención integral); Investigación del delito con la colaboración intra e interinstitucional; Consignar de manera sólida sustentadas en argumentos jurídicos. Fevimtra pertenece al ámbito de actuación federal y colabora con las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas para brindar apoyo pericial y de otra índole en investigaciones del fuero común por actos de violencia de género y por trata de personas y en la búsqueda y la localización de mujeres y niñas que han sido reportadas como desaparecidas, ausentes o extraviadas.

<sup>6</sup> El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres está conformado por la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, que se coordinan para su integración y funcionamiento. Está conformado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas. La Secretaría de Gobernación es quién preside el Sistema e INMUJERES se encarga de la Secretaría Ejecutiva del Sistema

federativas en materia de igualdad, acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y trata de personas.

El Ejecutivo Federal es el encargado de la coordinación de los Sistemas y la creación y ejecución de los Programas específicos de acción. Los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal coadyuvan conforme a la Ley a la consolidación y funcionamiento de los Sistemas Nacionales, y establecen las políticas locales.

De acuerdo al Artículo 23 de la LGIMH, el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres tiene los siguientes objetivos:

- 1) Promover la igualdad entre mujeres y hombres y contribuir a la erradicación de todo tipo de discriminación;
- 2) Contribuir al adelanto de las mujeres;
- 3) Coadyuvar a la modificación de estereotipos que discriminan y fomentan la violencia de género; y,
- 4) Promover el desarrollo de programas y servicios que fomentan la igualdad entre mujeres y hombres.<sup>7</sup>

La observancia en materia de igualdad está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme al artículo 22 de la LGIMH. Quien tiene a su cargo la construcción de un sistema de información para conocer la situación de la igualdad entre hombres y mujeres, que además sirva para evaluar el impacto de las políticas públicas a favor de la igualdad entre mujeres y hombres.

La ejecución de la política de género se lleva a cabo a través de los planes de trabajo de las dependencias e instituciones de la administración pública de los tres órdenes de

---

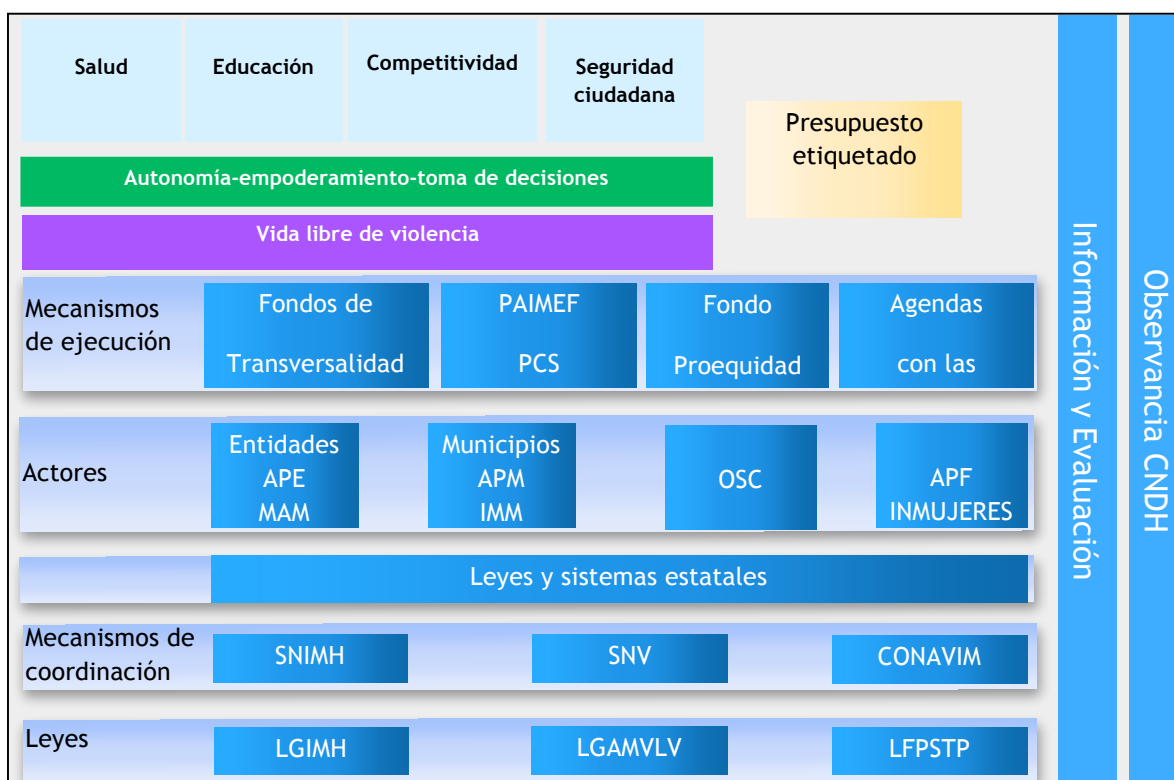
<sup>7</sup> Artículo 26 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

gobierno, el presupuesto etiquetado, y específicamente a partir de los programas y fondos que se han creado en forma explícita para la atención de las mujeres y la igualdad de género, entre los principales:

- Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género (FT). Inmujeres
- Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de la Mujer (FODEIMM). Inmujeres
- Programa de Apoyo a las Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas (PAIMEF). Indesol
- Programa de Coinversión Social (PCS), en su vertiente de género. Indesol
- Fondo Proequidad (FP). Inmujeres

La figura 1 ilustra la estructura normativa-institucional que sirve a la política de género a nivel nacional.

**Figura 1. Esquema institucional de la política de género<sup>8</sup>**



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26, obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. La Ley de Planeación derivada de este artículo, establece la existencia de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales derivados del Plan Nacional de Desarrollo. De esta forma, conforme a lo que establece la LGIMH, el Programa Nacional para la Igualdad entre

<sup>8</sup> No se contemplan en este esquema las transferencias del Ramo 33 u otro gasto social. Sin embargo, los instrumentos normativos prevén la incorporación de la perspectiva de género también en dichas aportaciones: a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Formal (FAEB); b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fafomun); e) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); f) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); g) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP); gasto público en general.

Mujeres y Hombres es un programa especial que se encuentra subordinado al Plan Nacional de Desarrollo. En su versión correspondiente al periodo 2009-2012, el PROIGUALDAD tiene siete objetivos estratégicos:

- 1) Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado.
- 2) Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de derecho.
- 3) Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil.
- 4) Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
- 5) Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género.
- 6) Potenciar la agencia económica de las mujeres en favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo. Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática.
- 7) Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática.



Por su parte, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres<sup>9</sup> debe contemplar conforme a lo establecido en la LGAMVLV:

- 1) Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres;
- 2) Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres;
- 3) Educar y capacitar a :
  - a. Personal encargado de la procuración de justicia
  - b. Personal encargado de la impartición de justicia
- 4) Brindar servicios especializados y gratuitos para la atención y protección de las víctimas;
- 5) Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de violencia contra las mujeres;
- 6) Diseñar programas de atención y capacitación a víctimas;
- 7) Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres;
- 8) Garantizar la investigación y la elaboración de diagnósticos estadísticos sobre la violencia contra las mujeres;

---

<sup>9</sup> A la fecha de la elaboración de este documento este programa aún no ha sido publicado.

- 9) Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres;
- 10) Promover la inclusión prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo de las medidas y las políticas de gobierno para erradicar la violencia contra las mujeres;
- 11) Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad; y,
- 12) Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas.

A partir de esta estructura normativa e institucional se instrumenta la política nacional de igualdad y las atribuciones de los órdenes de gobierno y poderes de la unión.

## **II. Aproximación conceptual**

El enfoque de género en la conceptualización y análisis social, económico, político y cultural, tiene como común denominador la integración de consideraciones ordinariamente no utilizadas, que parten de la desigualdad en la distribución de tareas y roles que mujeres y hombres asumen en la sociedad, y que inciden sobre sus posibilidades de acceso igualitario a bienes, servicios, desarrollo y bienestar.

Integrar el enfoque de género implica incorporar conceptos relacionados con el uso del tiempo, la violencia de género, la autonomía, toma de decisiones o

empoderamiento, entre otros. En su aproximación más básica, significa al menos el análisis de información desagregada por sexo para identificar desigualdades (Inmujeres, 2008).

A continuación se describen algunas consideraciones asociadas a los temas de competitividad, educación, salud y seguridad ciudadana.

### **Competitividad y educación<sup>10</sup>**

De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMC), se entiende como la capacidad de un país para atraer y retener inversiones y talento.<sup>11</sup> Se logra cuando los países, regiones o entidades ofrecen condiciones integrales para maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y de las personas. Además, debe incrementar de forma sostenida su nivel de bienestar, más allá de las posibilidades intrínsecas que sus propios recursos, capacidad tecnológica y de innovación ofrezcan (IMC, 2009).

Para este concepto es fundamental considerar las desigualdades de género asociadas a la participación económica entre mujeres y hombres, así como la capacidad de generación de ingresos. La participación económica de las mujeres corresponde a cerca de la mitad de la participación económica masculina, y se concentra sobre todo en el sector terciario de la economía (Inmujeres, 2008). Adicionalmente, las mujeres ocupan por lo general la base de las estructuras productivas y están sub-representadas en cargos directivos o de mando, tanto en el ámbito privado como en el sector público (Inmujeres-CIDE, 2009).

---

<sup>10</sup> Estos dos temas se ubicaron en un mismo apartado por la estrecha relación que guardan entre sí.

<sup>11</sup> Talento se define por el porcentaje de la PEA altamente educada y con alta movilidad: Número de personas con educación terciaria y mayor entre 24 y 35 años. Capacidad para atraer el talento futuro por medio del sistema educativo, medida a través del número de estudiantes extranjeros en educación superior que un país recibe.

Una de las principales barreras a la participación económica de las mujeres, tanto en términos de inserción, como de involucramiento y ascenso, es la división de las labores domésticas, la crianza y cuidado de los hijos y de personas enfermas o adultos mayores, en las cuales los hombres sólo participan en mínima medida.

El desempeño de estas tareas, a cargo principalmente de las mujeres en la sociedad, y la falta de infraestructura social básica de servicios en las viviendas, transporte y de servicios de cuidado infantil y de personas, así como la casi nula existencia de servicios educativos con horarios compatibles a los laborales, significan barreras operativas para los hogares, pues implican la necesidad de mantener fuera de la fuerza laboral o la inserción en trabajos de horarios flexibles y de tiempo parcial a un integrante del hogar. Al considerar a los hombres como proveedores naturales de recursos económicos a los hogares, normalmente son las mujeres quienes asumen estas responsabilidades (Orozco, 2008).

De ahí la necesidad de incorporar al concepto de competitividad las componentes adicionales que reflejen estas desigualdades, principalmente a través de la medición del uso del tiempo que se dedica a la compensación por la carencia de infraestructura y por transporte ineficiente para el traslado a sitios de trabajo (Yeandle, 2008), que obstaculiza especialmente la inserción económica femenina dada la escases de tiempo disponible ante la necesidad de compatibilizarla con tareas domésticas y de cuidado.

Conforme a las definiciones del IMC, comprende las siguientes dimensiones, que se relacionan a su vez con conceptos que rigen las leyes de igualdad y acceso a una vida libre de violencia.

<b>Dimensión</b>	<b>Ley relacionada</b>
1. <i>Sistema de derecho confiable y objetivo</i>	LGAMVLV
2. <i>Manejo sustentable del medio ambiente</i>	LGIMH
3. <i>Sociedad incluyente, preparada y sana</i>	LGIMH
4. <i>Macroeconomía estable y dinámica</i>	LGIMH
5. <i>Sistema político estable y funcional</i>	LGIMH
6. <i>Mercado de factores eficientes</i>	LGIMH
7. <i>Sectores precursores de clase mundial</i>	LGIMH
8. <i>Gobierno eficiente y eficaz</i>	LGIMH, LGAMVLV
9. <i>Aprovechamiento de las relaciones internacionales</i>	LGIMH, LGAMVLV
10. <i>Sectores económicos en vigorosa competencia</i>	LGIMH

Las limitantes a la participación económica, social y política de las mujeres tienen que ver con la distribución del trabajo doméstico y el trabajo remunerado entre mujeres y hombres. La disponibilidad y accesibilidad de servicios de cuidado infantil y de personas, y el transporte rápido y eficiente permiten la eliminación de barreras a la participación de las mujeres. Por ello, forman parte de la agenda prioritaria el acceso a: guarderías, escuelas de horario ampliado, así como otra infraestructura social básica para el cuidado de personas, el transporte eficiente y seguro, la infraestructura de servicios básicos a las viviendas.

La segregación de las actividades económicas de las mujeres en relación a los hombres también es un factor de peso en la competitividad relativa entre ambos sexos, pues normalmente la participación femenina está sub-representada en sectores de punta.

La inserción laboral desigual y la segregación ocupacional se asocia también a la inserción desbalanceada en carreras técnicas e ingenierías, en donde las mujeres están sub-representadas (SIG-Inmujeres, 2009).

Si bien en los últimos años la matrícula de nivel profesional se ha equilibrado entre mujeres y hombres, la participación de ellas en las áreas tecnológicas y de ingeniería

representa alrededor de 30 por ciento de la matrícula total. Por otra parte, los retornos a la educación para las mujeres se reducen por las responsabilidades asociadas al ciclo reproductivo, que interfieren para disminuir las probabilidades de inserción laboral (Gammage y Orozco, 2008) y el tiempo total que destinan las mujeres a las actividades remuneradas, pero que sin embargo no representan barreras a la participación laboral masculina.

No obstante la participación educativa balanceada a nivel nacional, en el ámbito educativo de nivel profesional las desigualdades regionales en la inserción educativa de mujeres y hombres aún es marcada, con desventajas considerables para las mujeres en algunas entidades del país (Orozco, 2007).

En el nivel básico y medio superior, las desventajas para las mujeres en relación a los hombres se presentan en el logro educativo de matemáticas, aspecto que se relaciona directamente con la segregación en la inserción a nivel de educación superior. De acuerdo con la información de la prueba ENLACE 2007, el logro educativo de las niñas en matemáticas era inferior a razón de sólo 0.92 con desempeño al menos elemental por cada niño. Para 2008, existe una recuperación del indicador, pero prevalecen desigualdades importantes por entidad federativa (SIG-Inmujeres, 2009).

Tanto las desigualdades territoriales en logro a nivel de educación básica y media superior, como las de acceso a nivel superior y la segregación por carreras constituyen elementos de perpetuación de las desventajas en los retornos a la educación y la participación laboral en sectores de punta.

## **Salud**

El ámbito de la salud es posiblemente uno de los espacios en donde las diferencias de género pudieran ser percibidas en forma más tangible en razón de las diferencias biológicas de los sexos y del consecuente rol principal de las mujeres en la reproducción humana.

La presencia de riesgos de salud inherentes a la reproducción, tales como la sobremorbilidad y la sobre-mortalidad femenina hacen necesaria la intervención estratégica de las políticas públicas y en la planeación del destino de los recursos públicos.

Si bien estas desigualdades son en principio de carácter más tangible y se encuentran más internalizadas en el sistema de salud, la perspectiva de género va más allá de la salud reproductiva. Uno de los más importantes temas que corresponden a la política de salud es el de la prevención y atención a las mujeres víctimas de violencia de género.

La violencia de género está catalogada como un problema de salud pública a nivel internacional por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las convenciones como CEDAW y Belem do Pará. Al adherirse el Estado Mexicano a las convenciones internacionales asumió el compromiso de desarrollar estrategias para la prevención y para atender a las víctimas de violencia de género y la sanción de victimarios.

Comúnmente, en los círculos no especializados en temas de género, la violencia contra las mujeres se compara con la violencia contra los hombres en relación a conceptos como “criminalización”. Sin embargo, la aproximación a la definición de la violencia de género considera en que ésta se basa en construcciones de género, y tiene que ver no sólo con los hechos violentos, sino con las formas y las causas de su ocurrencia, basada en relaciones desiguales de poder.

A diferencia de la concepción común de violencia, en la violencia de género comúnmente uno de los lugares de mayor riesgo es el hogar, cuando la violencia proviene de su pareja (Tjaden y Thoennes, 2000) o de familiares. Dentro de este ámbito se pueden distinguir cuatro tipos de violencia hacia la mujer: la violencia física, la violencia emocional, la violencia sexual y la violencia económica. Los tres primeros tipos son materia directa de intervención del sector salud, en coordinación con instancias responsables de la administración y procuración de justicia, y pasan a formar parte así del concepto de seguridad ciudadana.

La violencia basada en el género tiene efectos negativos en la salud, se asocia con riesgos y problemas para la salud reproductiva, enfermedades crónicas, consecuencias psicológicas, lesiones y en su manifestación más extrema con la muerte.

Los efectos de la violencia en la salud de las mujeres pueden clasificarse en aquellos que se derivan directamente de los actos de violencia, y los de largo plazo. Dentro de los primeros se encuentran las lesiones, la muerte y efectos negativos en la salud sexual y reproductiva. Dentro de estos últimos se encuentra el contagio de enfermedades de transmisión sexual (por ejemplo, VIH), embarazos no deseados, problemas ginecológicos, abortos inducidos e incluso en problemas con el embarazo y el parto.

De acuerdo con la OMS, las consecuencias en el largo plazo se relacionan con comportamientos de riesgo para la salud, como prácticas sexuales de alto riesgo y drogadicción, así como consecuencias en la salud mental (depresión, estrés postraumático) y en la salud física.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/en/index.html>



Es importante sin embargo, hacer énfasis en que la violencia de género no es sólo aquella perpetrada por la pareja o familiares en el interior de los hogares, también se manifiesta en los espacios públicos y comunitarios, escuelas, lugares de trabajo o instituciones públicas y privadas, en donde la condición desigual de poder o de autoridad deriva en agresiones contra las mujeres.

### **Seguridad ciudadana**

El concepto de seguridad ciudadana es inherente al de los derechos humanos. Mujeres y hombres tienen el derecho fundamental a sentirse seguros y protegidos, en todos los espacios en donde su vida diaria se desarrolla.

Para la aproximación al concepto de Seguridad Ciudadana en este proyecto se propone considerar dos dimensiones: 1) el plano político y socioeconómico, y 2) el plano subjetivo, de acuerdo con el análisis de la literatura sobre el tema y su relación con el género.

El primer concepto se refiere a la movilización y exigencia de una parte de la sociedad civil por la recuperación de espacios públicos, como reacción ante los hechos de violencia que perciben como cotidianos. En este sentido, puede definirse la seguridad ciudadana como el poder salir a los espacios públicos o permanecer en los privados sin temer una agresión violenta. Arriagada y Godoy (1999) se refieren a “saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles”. En este plano es de particular relevancia el nexo con el concepto de seguridad pública, y éste a su vez, con las políticas de policía (federal, comunitaria, incluso seguridad personal o privada).

Si se toma en cuenta la manera diferenciada en que mujeres y hombres perciben el espacio público, éste no resulta neutro al género. Ello constituye la segunda aproximación, la del plano subjetivo del concepto, que remite a cuestiones como la libertad, la calidad de vida, o la dignidad humana. Estas aproximaciones interactúan a su vez con la posibilidad de participar económica, política, social y culturalmente dentro del entorno, con lo que se vinculan a la conceptualización en el plano no subjetivo de la Seguridad Ciudadana.

Desde el enfoque de género, el concepto de Seguridad Ciudadana debe también considerar, no sólo su goce en el espacio público, o en el espacio privado ante amenazas externas; sino especialmente en el privado, ante amenazas provenientes del interior mismo de los hogares, en donde los perpetradores de dicha violencia comparten el espacio cotidiano. Comprende además de la seguridad de su persona, la certeza sobre la seguridad de sus hijos o dependientes.

La condición de subordinación o dependencia de las mujeres, tanto de índole económica y patrimonial, como en capacidad de resiliencia y autonomía, comúnmente obstaculiza la denuncia y sanción de los delitos cometidos en el ámbito privado, por victimarios que forman parte del propio entorno y guardan relaciones de parentesco o vinculación social.

A diferencia del abordaje de la violencia que comúnmente se integra al concepto de Seguridad Ciudadana, la violencia de género es aquella que se origina sobre la base de relaciones desiguales de poder (fuerza física, control de los recursos económicos, subordinación laboral o de otra índole, autoridad o jerarquía, etc.) sobre las mujeres. Tiene la característica de manifestarse también en los espacios de supuesta seguridad para toda persona, los más privados, como sus hogares, sus lugares de trabajo, o en las instituciones.

De esta forma, este tipo de violencia convive con la vida cotidiana, y detenerla significa la ruptura de la propia estructura de vida en los demás ámbitos, en el lugar de residencia, en las formas de sostenimiento económico, en las redes sociales de soporte y filiación, entre otros.

La violencia en contra de las mujeres tiene cuatro modalidades de acuerdo al ámbito de ocurrencia, la violencia familiar, la violencia laboral y docente, violencia en la comunidad y la violencia institucional. La violencia en el ámbito familiar, es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido una relación de parentesco.

La violencia laboral y docente es aquella que ejercen personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima. La violencia en la comunidad, son los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público. La LGAMVLV y LPSTP, y sus derivaciones en las entidades federativas, son los instrumentos que tiene la legislación mexicana para tipificar y penalizar los delitos de las diferentes modalidades de la violencia en contra de las mujeres.

<b>Modalidades de la Violencia en contra de las mujeres</b>	<b>Ley relacionada</b>
Violencia familiar	LGAMVLV
Violencia laboral y docente	LGAMVLV y LPSTP
Violencia en la comunidad	LGAMVLV y LPSTP
Violencia institucional	LGAMVLV y LPSTP

El Estado es el encargado de salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Ello comprende la protección de la vida y la integridad personal, en sus diferentes aspectos físicos, la integridad psicológica y sexual. Además de la protección del derecho de las personas a la inviolabilidad de sus hogares, a la libertad de movimiento y de disfrutar de su patrimonio, incorporar un enfoque de género significa también salvaguardar la integración de la persona ante amenazas provenientes del propio entorno social básico.

Una atmósfera de inseguridad es determinante del deterioro de la calidad de vida de las personas. El miedo vulnera la libertad, la iniciativa, el desarrollo de las propias capacidades, el desarrollo pleno y en resumen el derecho humano al goce de la vida. Desde la perspectiva de género, además del riesgo atribuible a los agentes externos sobre la seguridad de las mujeres, está el que proviene de vínculos filiales.

Las experiencias que incorporan la perspectiva de género al concepto de estadística criminal son apenas incipientes. Las estadísticas sobre homicidios, lesiones y agresiones por razones de género, violaciones y delitos sexuales, y trata de personas (prostitución/pornografía) no constituyen aún información consolidada, de acceso público y sistemática.

La prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres requiere de acciones coordinadas entre diferentes instituciones gubernamentales, como el sector salud, la seguridad pública, las de justicia, educación, entre otras.

Uno de los principales obstáculos adicionales para garantizar la seguridad ciudadana a las mujeres, y el acceso a una vida libre de violencia, radica en que la mayoría de los delitos por lesiones y agresiones sexuales ocurren en el ámbito privado, al interior de los

hogares y por lo tanto pueden pasar inadvertidos ante la autoridad. La escasa denuncia de este tipo de delitos contribuye a su elevado grado de impunidad.

Sin la denuncia del delito, la efectividad de la acción gubernamental para atender y proteger a las víctimas, prevenir el escalamiento de la violencia y sancionar a los agresores, no puede ser garantizada. Por otra parte, ante la denuncia del delito, factores como la negligencia en la atención o la minimización de la gravedad de los daños contribuyen también a la impunidad.

### **III. Ámbito de acción de los órdenes de gobierno e indicadores de rendición de cuentas**

En su Título II, la LGIMH establece en forma genérica las competencias de los tres órdenes de gobierno y la coordinación interinstitucional en materia de género. Esto se debe a que el concepto de transversalidad del género establecido en la Ley implica permear a todos los ámbitos de incidencia de las políticas públicas, y ser parte misma de su diseño, operación, seguimiento y evaluación.

Por ello, tanto en los ámbitos de la competitividad, la educación, la salud y la seguridad ciudadana, como en el resto de los ámbitos de la responsabilidad gubernamental, las competencias de la Federación, las Entidades y los Municipios se definen en leyes y ordenamientos específicos, que en conjunto con la LGIMH, la LGAMVLV, la LPSTP y demás ordenamientos legales vinculantes, conforman el mandato integral para que en la ejecución de políticas y gasto público, así como en su rendición de cuentas se garanticen los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades y la participación social, política y

ciudadana con igualdad de género. Los tres órdenes de gobierno tienen a su cargo la aplicación de la LGIMH.

Además de la elaboración y ejecución de políticas en el ámbito de su competencia, de manera específica la LGIMH establece que compete a la federación incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad; a las entidades federativas, promover en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal su aplicación; y a los municipios realizar campañas de concientización, programas de desarrollo fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

La LGAMVLV y la LPSTP además de la sanción de la violencia contra las mujeres contemplan la prevención de las diferentes modalidades de violencia en su contra, así como la atención a las mujeres víctimas y sus familiares afectados. La LGAMVLV establece para los tres órdenes de gobierno las siguientes responsabilidades específicas relacionadas con la educación, salud y seguridad ciudadana, de acuerdo con los ámbitos de ocurrencia de la violencia contra las mujeres.

<b>Modalidades de violencia</b>	<b>Acciones</b>	<b>Encargado</b>
Ámbito familiar	Desarrollar modelos de atención, sanción y prevención de la violencia que brinden: Asesoría jurídica Tratamiento psicológico especializado gratuito Favorecer el empoderamiento y reparación del daño Brindar servicios de reeducación integrales, especializados y gratuitos a agresores	Federación Entidades Federativas Municipios

	Favorecer la separación y alejamiento del agresor Favorecer la instalación de refugios	
	Considerar: 1) Tipificar el delito de violencia familiar 2) Establecer la violencia familiar como causal de: a) divorcio b) pérdida de patria potestad c) restricción para el régimen de visitas d) impedimento para la guarda y custodia de niñas y niños 3) Disponer que no se puede recuperar la patria potestad si se perdió por violencia familiar y/o incumplimiento de obligaciones alimentarias o de crianza 4) Incluir como parte de la sentencia, la condena al agresor para participar en servicios reeducativos integrales	Poder Legislativo Federal Poder Legislativo de los gobiernos locales  Cuando la ley tipifique: Poder Judicial Federal Poder Judicial de los gobiernos locales
Laboral y docente	Establecer políticas públicas Fortalecer marco penal y civil para asegurar sanción al agresor Promover y difundir en la sociedad que el hostigamiento sexual y el acoso sexual son delitos Diseñar programas que brinden servicios reeducativos para víctimas y agresores	Federación: poder ejecutivo y legislativo Entidades Federativas: poder ejecutivo y legislativo
	Establecer acuerdos y convenios con instituciones escolares, empresas y sindicatos Crear procedimientos administrativos claros y precisos en las escuelas y centros laborales para sancionar estos ilícitos e inhibir su comisión Proporcionar atención psicológica y legal, especializada y gratuita,	Federación: SEP, SE, STPS, SEGOB, SFP, PGR, SSP, Poder Judicial  Entidades Federativas: secretarías de educación, economía, trabajo, gobernación, función pública,

	para la víctima Implementar sanciones administrativas para los superiores jerárquicos del hostigador o acosador cuando sean omisos en recibir y o dar curso a una queja	procuradurías, seguridad pública, poder judicial  Municipios
En la comunidad	Reeducación libre de estereotipos Información de alerta sobre el estado de riesgo Diseño de un sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres Establecimiento de un banco de datos sobre órdenes de protección y de las personas sujetas a ellas	Poderes de la Unión y órdenes de gobierno
Institucional (actos u omisiones de las y los servidores públicos)	Prevenir Atender Investigar Sancionar Reparar el daño que les inflige	Federación Entidades Federativas Municipios
Violencia Femicida	Declaratoria de Alerta de Violencia de Género	Federación a través de la Secretaría de Gobernación
	Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario para dar seguimiento Implementar acciones preventivas de seguridad y justicia Establecer reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres Asignar los recursos presupuestales necesarios Difusión del motivo de alerta	Federación

Los artículos 41 a 48 de la LGAMVLV definen las obligaciones de cada dependencia del orden federal; el 49 de las entidades federativas; y el 50 de los municipios.



La LPSTP aplica en todo el territorio nacional en materia del Fuero Federal. El artículo 12° de la Ley prevé que la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, se da mediante la suscripción de acuerdos en relación con la seguridad, internación, tránsito o destino de las víctimas del delito, con el propósito de protegerlas, orientarlas, atenderlas y, en su caso, asistirles en su regreso a su lugar de origen o en su repatriación, así como para prevenir la trata de personas y sancionar a quienes intervengan en su comisión.

Aunque en buena medida la existencia de intervenciones y planes de trabajo de las dependencias de la administración pública de todos los órdenes de gobierno, facilitan la generación de información sobre los temas de interés de este documento, diversos conceptos y acciones específicas detalladas en la normatividad que rige la política de igualdad de género aún requieren del establecimiento de procesos operativos para su consecución. De ahí que en muchas ocasiones no existe información o datos estadísticos para la rendición de cuentas, y la verificación del avance se da más en términos de la creación de leyes o intervenciones, en otras ocasiones a nivel de producto de esas intervenciones (*output*) y prácticamente es inexistente en términos de resultado (*outcome*).

Esta situación tiene el inconveniente de que no siempre se puede contar con información completa para la rendición de cuentas, pero a la vez representa un espacio de oportunidad para la creación de sistemas de datos e información estructurado que responda en mejor medida a un esquema de rendición de cuentas preconcebido, de manera inversa a como comúnmente se estructuran los procesos, cuando la rendición de cuentas se construye a partir sólo de la información ya existente y sobre una estructura predeterminada, con poco margen de maniobra para la mejora y obstáculos de resistencia al cambio.

En el nivel de diagnóstico y de resultado, es posible identificar indicadores en forma sistemática, periódica y con nivel de desagregación nacional, estatal y municipal. Sin embargo, los indicadores de producto y eficiencia del gasto son por lo general más complicados de obtener por la diversidad de intervenciones y formas de ejecución del gasto, que no son comúnmente fáciles de resumir.

Para esta sección se tomaron en cuenta los indicadores que componen el índice de competitividad internacional, que comprende dimensiones de educación, salud y seguridad. A partir de ellos se buscó una desagregación por sexo y la incorporación de algunas variables adicionales alineadas a cada uno de sus componentes.<sup>13</sup>

**Cuadro 1. Índice de competitividad, 2009**

<b>Subíndice</b>	<b>IMCO</b>	<b>Género</b>
<b>Talento</b> Porcentaje de la PEA altamente educada y con alta movilidad	- Número de personas de 24 y 35 años con educación terciaria y mayor	-Mujeres de 24 a 35 años con educación terciaria y mayor - Hombres de 24 a 35 años con educación terciaria y mayor
<b>Talento</b> Capacidad de atraer el talento futuro por medio del sistema educativo.	- Número de estudiantes extranjeros en educación superior que un país recibe.	- Mujeres estudiantes extranjeros en educación superior en México - Hombres estudiantes extranjeros en educación superior en México
Sistema de derecho confiable y objetivo Califica la existencia y observancia generalizada de reglas claras y libertades suficientes para un desempeño económico vigoroso y ordenado.	-Índice de corrupción y buen gobierno - Índice de presencia de mercados informales - Índice de libertad para compartir -Índice de libertades civiles - Índice de estado de derecho - Índice de piratería	Necesaria la descomposición de algunos de los índices o derivaciones a nivel de población con base en sus definiciones técnicas:  Índice de imparcialidad en las cortes en delitos contra las mujeres

<sup>13</sup> En algunos casos no fue posible proponer descomposiciones porque no se dispone de las especificaciones técnicas de construcción de algunos índices, no obstante, de contar con esa información dicho trabajo es viable.

Subíndice	IMCO	Género
	informática - Índice respeto a los derechos de propiedad - Tiempo para ejecutar contratos - Índice de mayor independencia del poder judicial -Índice de mayor imparcialidad de las Cortes	Porcentaje de mujeres insertos en mercados informales  Porcentaje de hombres insertos en mercados informales  Porcentaje de mujeres que padecen violencia de género  Porcentaje de delitos contra las mujeres que son denunciados  Porcentaje de delitos contra las mujeres que son sancionados
Manejo sustentable del medio ambiente Califica tanto el estado de conservación ambiental como la tasa de degradación de los principales activos ambientales y su interacción con las actividades productivas y de consumo.	-Tasa de reforestación anual - Terrenos con contaminación ácida -Áreas naturales protegidas - Territorios con estrés de agua - Relación de producción agrícola y consumo de agua - Recarga de los acuíferos -Emisiones a la atmósfera de dióxido de carbono (CO2) -Empresas certificadas como “limpia” -Fuentes de energía no contaminantes - Especies en peligro de extinción -Tragedias ecológicas por intervención humana	Necesaria la descomposición de los índices o derivaciones a nivel de población con base en sus definiciones técnicas:  Porcentaje de viviendas particulares sin acceso a agua corriente  Tiempo destinado al acarreo, espera y almacenamiento de agua por sexo
Sociedad incluyente, preparada y <b>sana</b> Califica el bienestar y las capacidades de la fuerza laboral como una aproximación de la calidad del capital humano.	-Esperanza de vida -Mortalidad en menores de 5 años -Dependencia demográfica (población +65 y -15 años/PEA) -Índice de desarrollo humano -Disponibilidad de agua potable por habitante -Nivel de desnutrición - Número estimado de años que un recién nacido vivirá con	Esperanza de vida mujeres Esperanza de vida hombres Mortalidad materna Porcentaje de población con enfermedades crónico-degenerativas, por sexo Demanda insatisfecha de anticonceptivos Tiempo destinado al cuidado de personas en edades dependientes, por sexo Índice de desarrollo relativo al

Subíndice	IMCO	Género
	salud (HALE) -Índice de GINI de la distribución del Ingreso -Mujeres en la PEA -Ingreso promedio de la mujer -Número de mujeres en el Parlamento -Informatización de la población -Analfabetismo -Índice de escolaridad efectiva (años promedio ponderado por calidad educativa) -Tiraje de periódicos diarios -PEA con licenciatura	género Disponibilidad de agua potable por habitante en zonas de alta y muy alta marginación Mujeres en la PEA Ingreso promedio de la mujer Número de mujeres en el Parlamento Informatización de la población femenina Informatización de la población masculina Analfabetismo mujeres Analfabetismo hombres PEA femenina con licenciatura PEA masculina con licenciatura
Macroeconomía estable Clima propicio y estable que ofrece certidumbre a inversionistas, empresas e individuos para planear y tomar las decisiones de corto y largo plazo.	- Crecimiento promedio del PIB - Variabilidad del crecimiento del PIB - Inflación promedio -Variabilidad del crecimiento de la inflación -Pasivos promedio del gobierno - Índice de riesgo crediticio - Deuda externa -Reservas líquidas en el banco central /Activos totales	Porcentaje del PIB aportado por mujeres Porcentaje de participación económica femenina Tiempo destinado a actividades domésticas y de cuidado de personas sin remuneración, por sexo
Sistema político estable y funcional Califica la calidad del sistema político a través de aspectos básicos como legitimidad, estabilidad y efectividad.	-Índice de estabilidad política - Índice de control de la corrupción - Índice de reflejo de rendición de cuentas - Índice de transferencia de poderes -Abstencionismo electoral -Índice de probabilidad de ataques terrorista - Índice de interferencia militar en el estado de derecho - Índice de libertad de prensa - Originador de refugiados políticos	Necesaria la descomposición de los índices o derivaciones a nivel de población con base en sus definiciones técnicas:  Abstencionismo electoral por sexo  Porcentaje de mujeres en cargos de elección popular (senadoras, diputadas, gobernadoras, presidentas municipales, síndicas, regidoras)

Subíndice	IMCO	Género
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Índice de facilidad de acuerdo en el Senado</li> <li>- Fuerza electoral del ejecutivo</li> <li>-Índice de libertad política</li> </ul>	
<p>Mercados de factores eficientes Califica la eficiencia con la cual mercados de insumos para a producción surten a las actividades productivas (industria y servicios) de mano de obra, energéticos, recursos financieros y bienes de capital.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costo promedio de la hora de mano de obra del sector manufacturero</li> <li>- Productividad de la mano de obra</li> <li>-PEA cuyos salarios son negociados por sindicatos</li> <li>-Índice de flexibilidad de las leyes laborales</li> <li>-Costo unitario de la energía eléctrica</li> <li>-Infraestructura energética por persona</li> <li>- Eficiencia eléctrica</li> <li>- Costo del diesel para maquinaria</li> <li>-Índice de liberalización del sector energético</li> <li>-Costo de vida con respecto a EUA</li> <li>-Tasa de préstamo de largo plazo de la banca</li> <li>-Tasa de descuento para calcular inversiones</li> <li>- Productividad del capital fijo</li> <li>-Mecanización del campo</li> <li>-Índice de transparencia y regulación de propiedad privada</li> <li>-Densidad de las tierras agrícola por trabajador</li> <li>-Productividad agropecuaria por Ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Costo promedio de la hora de mano de obra del sector manufacturero de las mujeres</li> <li>-Costo promedio de la hora de mano de obra del sector manufacturero de los hombres</li> <li>-Productividad de la mano de obra femenina</li> <li>-Productividad de la mano de obra masculina</li> <li>-PEA femenina cuyos salarios son negociados por sindicatos</li> <li>-PEA masculina cuyos salarios son negociados por sindicatos</li> <li>Porcentaje de mujeres afectadas por hostigamiento sexual laboral</li> <li>-Porcentaje de propiedad privada en manos de mujeres</li> </ul>
<p>Sectores precursores de clase mundial Mide la calidad, eficiencia y costos de estos sectores que cada día cobran mayor importancia por el mayor intercambio comercial</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Penetración de telefonía (fija y móvil)</li> <li>- Costo promedio de una llamada loca de un teléfono fijo</li> <li>-Costo promedio de una llamada local de un teléfono</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Porcentaje de PEA femenina de la PEA en sectores precursores de clase mundial</li> <li>-Porcentaje de población con acceso a telefonía móvil, por sexo</li> <li>-Porcentaje de usuarios de internet, por sexo</li> </ul>

Subíndice	IMCO	Género
internacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>móvil</li> <li>- Usuarios de Internet</li> <li>-Índice de banda ancha</li> <li>-Productividad de las telecomunicaciones en relación con la economía</li> <li>-Distancia al principal mercado de exportación</li> <li>-Longitud de la red carretera asfaltada</li> <li>- Aeropuertos con pistas asfaltadas</li> <li>-Número de vuelos internacionales</li> <li>-Capacidad de carga de la flota marítima mercante</li> <li>- Infraestructura portuaria</li> <li>- Presencia del transporte intra-urbano</li> <li>-Longitud de la red ferroviaria</li> <li>-Penetración del sistema financiero privado</li> <li>Índice de libertad de la banca y finanzas</li> <li>-Competencia en la banca</li> <li>-Índice de competencia de la banca doméstica frente a la banca extranjera</li> <li>- Liquidez de la bolsa de valores</li> </ul>	
<p>Gobiernos eficientes y eficaces</p> <p>Mide la relación del gobierno con los mercados y cómo afecta de manera directa o indirecta su desempeño a través de: políticas específicas, regulación, esquemas impositivos o niveles de gasto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de dificultad para abrir una empresa</li> <li>- Índice de contribución de las políticas públicas a la competitividad</li> <li>- Tiempo que dedican altos ejecutivos a temas burocráticos</li> <li>- Pagos adicionales/irregulares asociados con trámites</li> <li>- Costos visibles de importación</li> <li>- ISR (Empresas)</li> <li>- ISR (Personas)</li> <li>-Índice de presión fiscal</li> </ul>	<p>Necesaria la descomposición de los índices o derivaciones a nivel de población con base en sus definiciones técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Porcentaje de empresas dirigidas por mujeres</li> <li>-Gasto en salud sexual y reproductiva y atención a la violencia contra las mujeres</li> </ul>

Subíndice	IMCO	Género
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Índice de intervencionismo del gobierno</li> <li>-Índice de calidad regulatoria</li> <li>-Índice de efectividad del gobierno</li> <li>- Índice de promoción de la competencia</li> <li>- Costo de la nómina</li> <li>-Superávit del gobierno</li> <li>- Gasto en salud</li> <li>-Índice de autonomía del gobierno (de grupos de interés)</li> <li>-Índice de calidad de e-government</li> <li>-Transferencia y subsidios</li> </ul>	
<p>Aprovechamiento de las relaciones internacionales Califica en qué medida los países capitalizan su relación con el exterior para ser más competitivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Llegadas de turistas</li> <li>- Ingresos por turismo</li> <li>-Índice de apertura económica</li> <li>-Países d los que se importa +50% del total</li> <li>-Índice de barreras ocultas a la importación</li> <li>-Países a los que se exporta +50% del total</li> <li>-Inversión extranjera directa (neta)</li> <li>-Índice de acceso a mercados de capital extranjeros y domésticos</li> <li>- Llamadas internacionales por suscriptor (entrantes y salientes)</li> <li>-Personal militar</li> <li>-Gasto militar</li> <li>-Organizaciones internacionales a las que pertenece</li> </ul>	<p>Porcentaje de participación femenina en el sector turismo</p>
<p>Sectores económicos en vigorosa competencia Califica la capacidad de los sectores económicos de los países para competir con éxito en la economía global.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribución de la agricultura y ganadería</li> <li>- Contribución del sector servicios</li> <li>- Coeficiente de invención</li> <li>- Ingresos por royalties y licencias provenientes de</li> </ul>	<p>Contribución femenina en la agricultura y ganadería Contribución femenina en el sector servicios Número de investigadoras Número de investigadores Porcentaje de patentes a nombre de</p>

Subíndice	IMCO	Género
	patentes - Número de investigadores - Número de empresas con ISO 9000 -Eficiencia en el consumo de agua -Nivel de satisfacción de las empresas con recursos básicos, tecnológicos, científicos y humanos -Generación de riqueza sin contaminación -Gasto en investigación y desarrollo -Exportación de alta tecnología - Número de empresas nacionales en el Forbes World 500	mujeres - Número de empresas nacionales en el Forbes World 500 con participación mayoritaria de mujeres en cargos directivos Gasto en investigación y desarrollo para prevención y atención de enfermedades relacionadas a la salud sexual y reproductiva

Adicionalmente, se consideran pertinentes los indicadores del Global Gender Gap Report, orientados a informar sobre la evolución de la desigualdad de género en el Foro Económico Mundial.

**Cuadro 2. The Global Gender Gap Report, 2008**

Acceso a la educación	Tasas de asistencia en edades de asistir a primaria, por sexo Tasas de asistencia en edades de asistir a secundaria, por sexo Tasas de asistencia en edades de asistir a preparatoria, por sexo Tasas de asistencia edades de asistir a educación superior, por sexo Tasa de analfabetismo femenino Tasa de analfabetismo masculino
Educación superior	Porcentaje de estudiantes en licenciatura por sexo en: -tecnologías de la información -ingenierías y tecnologías relacionadas



	Porcentaje de estudiantes en posgrado por sexo en: -educación -salud -humanidades y ciencias sociales -ciencias naturales y físicas -administración y comercio -tecnologías de la información -ingeniería y tecnologías relacionadas
	Porcentaje de académicas en las Instituciones de educación superior
	Número de investigadores del SNI por nivel y sexo
	Número de mujeres en puestos de dirección dentro de las Instituciones de educación superior

El anexo 3 se muestran los indicadores comprendidos en las tarjetas estatales y municipales del Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de las Mujeres. A partir de estos indicadores básicos, en interacción con otros indicadores territoriales, de marginación, concentración de población indígena o pobreza, es posible identificar algunas opciones adicionales para medir la eficiencia en las políticas y ejecución del gasto público en relación a la competitividad, educación, salud y seguridad ciudadana.

<b>Indicador para mujeres y hombres</b>	<b>Definición</b>	<b>Tema/Tipo de indicador</b>
Tasa de participación económica	Tasa por cada 100 mujeres (hombres) de 12 años y más	Competitividad Resultado
Participación política (1)	Sexo del (la) titular de la Presidencia Municipal	Competitividad Resultado
Índice de desarrollo relativo al género (IDG) (2)	Índice y lugar que ocupa ordenado de mayor a menor	Competitividad, educación, salud Resultado
Índice de Femeidad en municipios de alta y muy alta marginación	Número de mujeres por cada 100 hombres	Competitividad Resultado

<b>Indicador para mujeres y hombres</b>	<b>Definición</b>	<b>Tema/Tipo de indicador</b>
Promedio de Hijos Nacidos Vivos	Número promedio de hijos nacidos vivos que se espera que tenga una mujer al final de su vida reproductiva	Salud Resultado
Porcentaje de mujeres de 12 a 19 años con al menos un hijo nacido vivo		Salud Resultado

Algunos sistemas de información se encuentran disponibles con acceso público, aunque no siempre a nivel de entidades federativas, o con cifras actualizadas, pueden consultarse en los siguientes sitios de internet.

Sistema de Indicadores de Género. Inmujeres

<http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php>

Sistema Gráfico Georreferenciado de Indicadores de Género. CEAMEG

<http://www.centrogeo.org.mx/ceameg>

Sistema de Información sobre Violencia de Género. CEAMEG

[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/violencia/index.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/violencia/index.htm)

## Anexo I. Síntesis del Marco legal

### 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En 1953, en México se llevó a cabo la reforma constitucional del artículo 34, en donde se establece que son ciudadanos de la República tanto los varones como las mujeres. Con lo cual se precisó la igualdad política de los nacionales de ambos sexos, al otorgarse a las mujeres el derecho al voto.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1º, párrafo tercero, estipula la prohibición de todo tipo de discriminación, particularmente la de género:

*'Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.'*<sup>14</sup>

En su Artículo 4º, la constitución establece la igualdad entre mujeres y hombres ante la ley. <sup>15</sup>

*'El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.'*

En su Artículo 34º, en relación a la evaluación del ejercicio de los recursos asignados a la federación, las entidades federativas y los municipios:

---

14 Reformado mediante decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006.

15 Reformado mediante decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974.

*“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

*Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.”*

## **2. Convenciones y compromisos internacionales**

De acuerdo con el artículo 133 constitucional, la adhesión del Gobierno mexicano a un Tratado Internacional se convierte en Ley Suprema de toda la Unión.

*‘Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.’*

México se ha adherido a los principales instrumentos internacionales que protegen los derechos de las mujeres y han dado pauta a la elaboración de políticas nacionales de igualdad entre las mujeres y hombres. A continuación se enlistan estos convenios internacionales.

## **2.1 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**

En 1979, las Naciones Unidas aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW16). México ratificó la convención en marzo de 1981, con lo cual el gobierno mexicano se comprometió a tomar medidas pertinentes a lograr la equidad de las condiciones en la sociedad.

La Convención incluye un sistema de control y supervisión sobre su aplicación, que implica un compromiso concreto de los Estados Parte de garantizar la adopción de las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer, sometiéndose para ello, a la vigilancia multilateral.<sup>17</sup>

La rendición de cuentas sobre el cumplimiento de la Convención se establece en su artículo 18:

*“1. Los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para*

---

16 CEDAW por sus siglas en inglés.

17 Se estipuló la obligación de los Estados Partes para presentar un informe inicial al año de la ratificación de la Convención e informes periódicos cada cuatro años.

*hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido:*

*a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate;*

*b) En lo sucesivo por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.*

*2. Se podrán indicar en los informes los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Convención.”*

En sus artículos 19 a 22 establece el mecanismo por el cual dichos informes son analizados y se emiten recomendaciones generales.

### **Convención de Belém do Pará**

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), fue ratificada por el gobierno de México en junio de 1998. Se ha implementado un mecanismo intergubernamental para dar seguimiento y analizar la forma en que se ha implementado la convención en los Estados Parte, este es el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia (MESECVI).

## **2.2 Plataforma de acción de Beijing**

En 1975, México fue sede de la Primera Conferencia Mundial sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (Conferencia del Año Internacional de la Mujer). Se proclamó el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976 a 1985). La segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer se celebró en Copenhague en 1980, en la que se aprobó un Programa de Acción con énfasis en temas relativos al empleo, salud y educación. México ratificó la Convención en marzo de 1981. En Nairobi en 1985 se llevó a cabo la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, en esta ocasión se aprobó el documento denominado ‘Las Estrategias de Nairobi’. Ya en 1995, durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing se renovó el compromiso internacional en torno a la potenciación del papel de la mujer y se aprobó la ‘Declaración y Plataforma de Acción de Beijing’. Esta vez la declaración comprometió a impulsar las estrategias acordadas en Nairobi en 1985.

## **2.3. Objetivos de Desarrollo del Milenio**

La Cumbre del Milenio tuvo como sede las Naciones Unidas en Nueva York. En la Cumbre se aprobó la Declaración del Milenio, además de que se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio donde los Estados Parte tienen el compromiso de alcanzarlos para el año 2015. Estos objetivos comprenden áreas de acción como son la pobreza, salud, educación, medio ambiente, la discriminación contra la mujer, principalmente en los ámbitos de participación económica y política, salud materna y acceso a la educación. México tiene el compromiso además de reportar los avances en referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.



### **3 Leyes Federales**

#### **3.1 Ley del Instituto Nacional de las Mujeres 18**

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, encargado de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre géneros.

Sus principales vertientes de acción comprenden 1) Transversalidad, *“en las políticas públicas con perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas”*; 2) Federalismo, *“en lo que hace al desarrollo de programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las dependencias responsables de la equidad de género en los estados y municipios”*; y, 3) Fortalecimiento de los vínculos con los Poderes Legislativo y Judicial tanto federal como estatal.

Las atribuciones del INMUJERES, según se especifican en el artículo 7° de su Ley de creación, son las de proponer, impulsar, coordinar, difundir y dar seguimiento a la formulación de políticas públicas y acciones de la sociedad civil. Tiene la representación del Gobierno Federal en materia de equidad de género y de las mujeres ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales.

---

18 Se publicó el 12 de enero de 2001.

### **3.2 Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres <sup>19</sup>**

Esta ley sienta las bases jurídicas para la coordinación, colaboración y concertación entre los tres órdenes de gobierno para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.

En su artículo 7° establece que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben ejercer sus atribuciones en materia de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH).

En sus artículos 3° y 4°, establece las sanciones para quién la incumpla conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en su caso por las leyes aplicables de las Entidades Federativas. En el Art. 4 establece que en lo no previsto por la Ley misma se deben aplicar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, además de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano.

En su Título II establece las competencias de los tres órdenes de gobierno y la coordinación interinstitucional.

La Ley en su Artículo 18 enuncia los instrumentos de la Política Nacional en Materia de igualdad entre mujeres y hombres. Estos son:

1. Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SINIMH);
2. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; y,
3. La observancia en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

---

<sup>19</sup> Se publicó el 2 de agosto de 2006.

### **3.3 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia 20**

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece los lineamientos jurídicos y administrativos con los cuales el Estado intervendrá en todos sus órdenes de gobierno, para garantizar y proteger los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia.

En su artículo 1º se refiere a que las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana.

La protección a las víctimas de violencia es obligación del Estado para garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

Los principios rectores de la Ley son 21:

- La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre
- El respeto a la dignidad humana de las mujeres
- La no discriminación
- La libertad de las mujeres

La ley considera los siguientes tipos de violencia contra las mujeres: Violencia psicológica; Violencia física; Violencia patrimonial; Violencia económica; Violencia sexual. Como modalidades de violencia comprende la violencia: En el ámbito familiar; Laboral y docente; En la comunidad; Institucional; Violencia feminicida.

---

20 Se modificó el 20 de enero de 2009 su emisión original del 1º de febrero de 2007.

21 Artículo 4 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

### 3.1 Leyes estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

<b>Entidad</b>	<b>Ley</b>	<b>Fecha de Publicación</b>
Aguascalientes	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes	26 de noviembre de 2007
Baja California	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	25 de junio de 2008
Baja California Sur	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California Sur	31 de marzo de 2008
Campeche	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Campeche	4 de julio de 2007
Chiapas	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Chiapas	12 de septiembre de 2007
Chihuahua	Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	24 de enero de 2007
Coahuila	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza	11 de julio de 2008
Colima	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Colima	29 de Noviembre de 2008
Distrito Federal	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal	29 de enero de 2008
Durango	Ley de las Mujeres para una Vida sin Violencia	30 de diciembre de 2007
Estado de México	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	20 de Noviembre de 2008
Guanajuato	Ley para Prevenir, Atender y	27 de marzo de 2009

	Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato	
Guerrero	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero	8 de febrero de 2008
Hidalgo	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Hidalgo	31 de diciembre de 2007
Jalisco	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco	27 de mayo del 2008
Michoacán	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	31 de diciembre de 2008
Morelos	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos	5 de diciembre de 2007
Nayarit	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Nayarit	15 de Noviembre de 2008
Nuevo León	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	20 de septiembre de 2007
Oaxaca	Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género	23 de marzo de 2009
Puebla	Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla	26 de noviembre de 2007
Querétaro	Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	27 de Marzo de 2009
Quintana Roo	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo	27 de noviembre de 2007
San Luis Potosí	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San	7 de agosto de 2007

	Luis Potosí	
Sinaloa	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sinaloa	30 de julio de 2007
Sonora	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sonora	29 de octubre de 2007
Tabasco	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	20 de diciembre de 2008
Tamaulipas	Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	22 de agosto de 2007
Tlaxcala	Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de Tlaxcala	13 de diciembre de 2007
Veracruz	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	28 de febrero de 2008
Yucatán	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán	20 de marzo de 2008
Zacatecas	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Sin Violencia para el Estado de Zacatecas	17 de Enero de 2009

#### **4 Incorporación de la perspectiva de género en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación**

En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2003, se incluye para los programas sujetos a reglas de operación, la obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por género, además de la obligación de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres a los beneficios de los programas.<sup>22</sup>

En el decreto de PEF 2004, cambia a *“presentar indicadores de resultados desagregados por sexo y por grupo de edad, y la de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres e indígenas a los beneficios de los programas.”* Además en el Capítulo I, artículo 16 menciona que el Presupuesto en materia de equidad de género no será objeto de adecuaciones presupuestarias, refiriéndose a los programas sujetos a reglas de operación. Sin embargo no se señala exactamente cuáles de estos son.

Para el PEF 2006, se tiene un Anexo de equidad de género, donde se establece el gasto dirigido a las mujeres, se refiere a financiar acciones para el adelanto de las mujeres<sup>23</sup>. El presupuesto de equidad de género ascendió a 1,000 millones de pesos. De los cuales se destinaron 80 millones para el diagnóstico nacional sobre todas las formas de violencia contra las niñas y mujeres. Para educación 20.6 millones, para salud 581.5 millones y para desarrollo social 99.8 millones. El resto se destino al Poder Legislativo, a Trabajo y Previsión Social, Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Seguridad Pública.

---

<sup>22</sup> Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, Capítulo VIII, artículo 54.

<sup>23</sup> Anexo 19.G, Equidad y Género, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio Fiscal 2006.

Para el PEF 2007, se hace más patente la atención a las mujeres ya que se incorpora un artículo donde se dice que el Gobierno Federal promoverá el desarrollo de las mujeres, además de impulsar la perspectiva de género en el ejercicio de los recursos públicos. El artículo décimo séptimo de los transitorios dice que *“el Gobierno Federal promoverá que el desarrollo de las mujeres sea prioridad a fin de alcanzar una verdadera igualdad entre las mujeres y los hombres, a través del fortalecimiento de la perspectiva de género en la implementación de toda política pública, en particular, en aquellas instancias estatales y municipales, dedicadas al impulso del avance de las mujeres y la equidad de género.”* Sin embargo, ya no se presentan los recursos que se dedican a equidad y género.

También se obliga a los Programas del Gobierno Federal con padrones de beneficiarios a generar información desagregada por sexo, grupo de edad, región del país, entidad federativa y municipio.

Dentro del PEF 2008 se incluye un Anexo con el Presupuesto para mujeres y la igualdad de género, que ascendía a 7,024.8 millones de pesos. Además de un Anexo sobre Previsiones para las Erogaciones de Programas que Incorporan la Perspectiva de Género que ascendía a 31,003.2 millones de pesos.

Dentro del Capítulo Transparencia y evaluación de los programas sujetos a Reglas de Operación En el Artículo 25, se establece que el Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En este artículo se marca la obligación para los programas de desarrollo social de generar indicadores con perspectiva de género y para los demás programas federales se hará en la medida de lo posible: *“Para el seguimiento de los recursos destinados a las mujeres y a la equidad de género, todo programa federal que contenga padrones de beneficiarias y beneficiarios, además de reflejar dicho enfoque en su*



*matriz de indicadores, generará información de manera desagregada al menos por sexo, grupo de edad, región del país, municipio o demarcación territorial, y entidad federativa.”.*

El INMUJERES es la institución encargada de presentar trimestralmente la información sobre los programas y sus acciones en materia de mujeres y equidad de género.

Se establece que *“La Federación, las entidades federativas, así como los municipios, promoverán programas y acciones para ejecutar el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en los términos de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, respectivamente.”* Art. 25.

En el PEF 2009, dentro del Título Tercero se incluye un capítulo sobre la perspectiva de género. A diferencia con el PEF 2008 el apartado sobre la evaluación de los programas<sup>24</sup> para el PEF 2009 son el INMUJERES, SHCP y CONEVAL son los encargados de emitir los criterios para dichas evaluaciones. El Presupuesto para igualdad de género asciende a 8981.6 millones de pesos.

---

24 Artículo 25, inciso V del PEF 2008 y Artículo 25, inciso V del PEF 2009

## Anexo II. Instrumentos para la seguridad ciudadana con perspectiva de género

Para salvaguardar la integridad física y la vida de las mujeres víctimas de violencia, uno de los instrumentos que la LGAMVLV establece son las Órdenes de Protección. Estas son actos de protección y de urgente aplicación, son precautorias y cautelares, las otorga una autoridad competente inmediatamente al conocer los hechos.<sup>25</sup> Con estas órdenes lo que se pretende además de salvaguardar la integridad física de las mujeres, al igual que la de sus hijos, al alejarlas de sus agresores.

Orden de protección	Acciones
Emergencia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desocupación del domicilio por el agresor.</li><li>• Prohibición de acercamiento a la víctima.</li><li>• Reingreso de la víctima al domicilio.</li><li>• Prohibición de intimidar o molestar a la víctima o a sus familiares.</li></ul>
Preventivas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Retención y guarda de armas de fuego propiedad del Agresor.</li><li>• Inventario de bienes muebles e inmuebles de propiedad común.</li><li>• Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima.</li><li>• Acceso al domicilio común de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos.</li><li>• Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos.</li><li>• Brindar servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos al agresor.</li></ul>
De naturaleza civil	<ul style="list-style-type: none"><li>• Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes.</li><li>• Prohibición al agresor de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio conyugal y en cualquier caso cuando se trate de bienes de la sociedad conyugal.</li><li>• Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio.</li><li>• Embargo preventivo de bienes del agresor.</li></ul>

---

<sup>25</sup> LGAMVLV, Artículo 27.

<b>Orden de protección</b>	<b>Acciones</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligación alimentaria provisional e inmediata.</li> </ul>

### Anexo 3. Indicadores a nivel nacional, estatal y municipal

<b>Indicador para mujeres y hombres</b>	<b>Definición</b>	<b>Nivel de desagregación</b>
Población por sexo	Número de habitantes	Nacional, Estatal, Municipal
Índice de Femeineidad	Número de mujeres por cada 100 hombres	Nacional, Estatal, Municipal
Distribución de la Población por tamaño de localidad	Rural: localidades menores de 2500 habitantes Urbana: localidades mayores a 2500 habitantes	Nacional, Estatal, Municipal
Promedio de Hijos Nacidos Vivos	Número promedio de hijos nacidos vivos que se espera que tenga una mujer al final de su vida reproductiva	Nacional, Estatal, Municipal
Porcentaje de mujeres de 12 a 19 años con al menos un hijo nacido vivo		Nacional, Estatal, Municipal
Tasa de asistencia escolar	Tasa por cada 100 niñas y niños de 6 a 15 años de edad	Nacional, Estatal, Municipal
Tasa de alfabetismo de la población de 15 años y mas por sexo	Tasa por cada 100 mujeres (hombres)	Nacional, Estatal, Municipal
Tasa de alfabetismo de la población de 15 a 29 años por sexo	Tasa por cada 100 mujeres (hombres)	Nacional, Estatal, Municipal
Promedio de escolaridad de población de 15 años y más por sexo	Número de años de educación formal que en promedio han cursado mujeres (hombres) de 15 años y más	Nacional, Estatal, Municipal
Tasa de participación económica	Tasa por cada 100 mujeres (hombres) de 12 años y más	Nacional, Estatal, Municipal
Tasa de jubilación	Tasa por cada 100 mujeres (hombres) de 60	Nacional, Estatal,

<b>Indicador para mujeres y hombres</b>	<b>Definición</b>	<b>Nivel de desagregación</b>
	años y más que en el año 200 eran jubilados o pensionados	Municipal
Porcentaje de hogares con jefatura femenina por tipos de hogar	Hogar familiar: hogar en el que por lo menos uno de los integrantes tiene relación de parentesco con el o la jefa del hogar. Hogar no familiar: hogar en el que ninguno de los integrantes tiene relación de parentesco con el o la jefa del hogar. En esta categoría predominan los hogares unipersonales.	Nacional, Estatal, Municipal
Porcentaje de población indígena	Porcentaje de mujeres (hombres) de 5 años y más que hablan alguna lengua indígena	Nacional, Estatal, Municipal
Participación política (1)	Sexo del (la) titular de la Presidencia Municipal	Nacional, Estatal, Municipal
Distribución porcentual de regidores (1)	Mayoría relativa Representación proporcional	Nacional, Estatal, Municipal
Índice de desarrollo relativo al género (IDG) (2)	Índice y lugar que ocupa ordenado de mayor a menor.	Nacional, Estatal, Municipal

Tarjetas estatales, INMUJERES

Periodicidad: 2000 y 2005

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

INEGI, II Conteo de Población y Vivienda, 2005

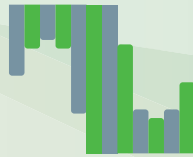
(1) INMUJERES, Cálculos a partir de SEGOB, INAFED, Sistema Nacional Información municipal, datos a enero de 2009

(2) PNUD, Índice de desarrollo humano municipal en México 2000-2005.



**CIDE**  
*35 años*

CARRETERA MÉXICO- TOLUCA 3655  
COL. LOMAS DE SANTA FE 01210  
MÉXICO, D.F.



[www.mexicoestatal.cide.edu](http://www.mexicoestatal.cide.edu)