

Acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el 1er semestre de 2009, orientadas a la institucionalización de la perspectiva de género

Adriana Medina Espino*

* Egresada de la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco (UAM-A) de la Licenciatura en Sociología. Cursó la Maestría en Estudios de Género en el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM) en El Colegio de México. Desde distintos espacios ha trabajado en temas relativos a la igualdad de género y el adelanto de las mujeres. Ha sido integrante de la organización de la sociedad civil K'ínal Antzetik A.C. y asesora en el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. Actualmente se desempeña como investigadora en el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

Sumario: I. Principales acciones de la CNDH relativas a la observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres. 1. Publicación del Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2007. 2. Publicación del Segundo Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2008. 3. Las acciones realizadas en el primer semestre de 2009. 4. Presupuesto asignado para el quehacer de observancia a la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

En el presente artículo se hace una revisión de las acciones más relevantes en materia de observancia, seguimiento y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el período del segundo semestre de 2007 al primer semestre de 2009; tomando como base lo establecido en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 2 de agosto de 2006.

Cabe recordar que en el artículo 22 de la LGIMH se establece que corresponde a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) llevar a cabo la observancia en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, mientras que en el artículo 46 de la citada ley se expone que la observancia tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia.

En el artículo 48 de la LGIMH se señala que la observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres consistirá en:

- I. Recibir información sobre medidas y actividades que ponga en marcha la administración pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- II. Evaluar el impacto en la sociedad de las políticas y medidas que afecten a los hombres y a las mujeres en materia de igualdad;
- III. Proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico sobre la situación de las mujeres y hombres en materia de igualdad;
- IV. Difundir información sobre los diversos aspectos relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres, y
- V. Las demás que sean necesarias para cumplir los objetivos de esta Ley.

Asimismo, en el artículo 49 de la LGIMH se establece que la CNDH “podrá recibir quejas, formular recomendaciones y presentar informes especiales en la materia objeto de esta ley”.

I. Principales acciones de la CNDH relativas a la observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres

1. Publicación del Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2007

La CNDH reporta haber iniciado sus acciones de observancia desde que fue aprobada la LGIMH, teniendo como unidad responsable a la Segunda Visitaduría General; así, el 8 de marzo de 2006 se creó el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres, a través del cual la CNDH presentó en diciembre de 2007 el denominado *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres*.¹

En este primer informe en materia de observancia a la LGIMH se expuso, entre otras cosas, que a través del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PIMH), la CNDH buscaría operar un sistema de información para la observancia del derecho de igualdad entre mujeres y hombres en el país.

Dicho sistema se estructuraría alrededor de cuatro ejes de trabajo: 1) las actividades de seguimiento, evaluación y monitoreo de la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres en México y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia; 2) la atención a quejas por presuntas violaciones a éste; 3) la realización de actividades de promoción de tal derecho y 4) el establecimiento de vínculos de colaboración con instituciones públicas y privadas, así como con Organizaciones No Gubernamentales y con la sociedad, con el propósito de lograr la igualdad de mujeres y hombres. Se expone además que:

El PIMH ejerce estas facultades con el fin [de] promover la eliminación de prácticas de exclusión y garantizar el goce efectivo del derecho de igualdad y del principio de no discriminación por razones de sexo. Asimismo, el Programa promueve y difunde el derecho de igualdad entre ambos sexos, con el propósito de eliminar los estereotipos y concienciar a los servidores públicos y a la sociedad en gene-

¹ El *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, puede consultarse en: www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/derIguadad07/infEspec.htm

ral, para que no reproduzcan relaciones de poder y subordinación que originan situaciones de inequidad, exclusión y desigualdad (CNDH, 2007; apartado III acciones).

En este primer informe se hizo la presentación de una revisión sobre la normatividad federal y estatal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como los resultados de dos encuestas sobre la percepción social de la población en torno a la situación que guarda la igualdad entre ambos sexos. La primera realizada en el período del 2 de julio de 2006 al 31 de julio del 2007 y la segunda durante septiembre de 2007.

También se incluyó información sobre las acciones de institucionalización y capacitación de la política nacional en materia de igualdad instrumentadas por la Administración Pública Federal (APF) en el período 2001-2006, y sobre las quejas de presuntas violaciones al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, presentadas ante la CNDH de marzo de 2006 a julio de 2007 (CNDH, 2007:8-9).

Este informe especial de la CNDH se distinguió, entre otras cosas, por incluir información de distintos períodos que antecedían propiamente a la aprobación de la LGIMH (parte de lo relativo a una encuesta, las acciones de la APF y algunas de las quejas expuestas). Ello mostraría que el encuadre temporal global del primer *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres* tuvo como punto de partida distintas temporalidades, sin delimitarse a la fecha en que entró en vigor la LGIMH. En dicho informe no se explicitaron los criterios metodológicos o la línea base de este encuadre temporal heterogéneo.

Un vacío sustantivo en este primer informe publicado por la CNDH fue la ausencia de algún comentario u observación con relación al diseño y puesta en marcha de los otros dos instrumentos de política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres enunciados en la LGIMH: el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en cuya implementación, según lo señalado en la citada ley, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) juega un papel fundamental. De manera que el análisis del informe de la CNDH se realizó al margen de los otros dos instrumentos de política nacional mandatados por la LGIMH.

Las observaciones emitidas por la CNDH en este informe se centraron en seis temas:

- A. Los principios de igualdad entre mujeres y hombres y de no discriminación por razones de sexo en la normatividad estatal, al 31 de julio de 2007.
- B. La situación jurídica de las instancias estatales de la mujer, al 31 de julio de 2007.
- C. El derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en el quehacer institucional, al 31 de julio de 2007.
- D. El derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en la percepción de las personas del 2 de julio del 2006 al 31 de julio de 2007.
- E. Violaciones al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y al de no discriminación por razones de sexo.
- F. Encuesta nacional realizada en septiembre de 2007.

En este informe especial se denominó a su último apartado “conclusiones y propuestas”, sin enunciar la distinción entre ambas. En dicho apartado se expuso la formulación de 16 conclusiones y propuestas orientadas de manera general al Congreso de la Unión, a los congresos estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como a los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito Federal, a la Administración Pública Federal y estatal, a las organizaciones no gubernamentales, a la sociedad en general y de manera específica al Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, a todas las instituciones de educación pública y de salud del país, así como a los partidos políticos.

Las 16 conclusiones y propuestas contenidas en el *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2007)* fueron también incluidas en el anexo de información cualitativa del tercer informe trimestral de 2008 (SHCP, tercer informe trimestral de 2008, anexo 2:118-120), en el cual se hizo alusión al informe especial presentado en diciembre de 2007, en los siguientes términos:

Con la finalidad de dar cumplimiento a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; el 6 de diciembre de 2007 se emitió un informe en el que después de un análisis y evaluación de las acciones emprendidas por los integrantes del sistema, este Organismo Nacional ha realizado diferentes propuestas con el fin de dar cumplimiento a lo que establece la Ley en cuestión” (SHCP, tercer informe trimestral 2008, anexo 2: 117-118).

Lo expuesto en el informe trimestral de 2008 en lo relativo a que para la elaboración del primer informe especial en materia de igualdad entre mujeres y hombres se hizo un “análisis y evaluación de las acciones emprendidas por los integrantes del sistema”, causa cierta confusión si se considera que en el contenido del informe especial no se manifiesta de forma expresa que la información reportada (considerando los distintos temas abordados) se inscriban como tal en el marco de una evaluación.

De igual manera no es clara la referencia a “las acciones emprendidas por los integrantes del sistema”. Cabe recordar que el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) no se había instalado aún, en los términos establecidos por la LGIMH (artículos 23, 24 y 25) al momento de la publicación del informe especial de la CNDH (diciembre de 2007). La instalación del SNIMH se llevó a cabo en el curso del primer trimestre de 2008.²

2. Publicación del Segundo Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2008

En 2008 la CNDH presentó sus avances en materia de observancia a través de los informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) relativos a los programas orientados a mujeres y la igualdad de género.³ Además de los informes trimestrales, en ese año la CNDH publicó el *Segundo Informe Especial en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres*,⁴ de ello dio cuenta en el cuarto informe trimestral de 2008:

“El 8 de diciembre de 2008 [la CNDH] emitió el Segundo Informe Especial en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el que después de un análisis y evaluación de las acciones emprendidas por los integrantes del sistema, este organismo nacional realizó las propuestas con el fin de dar cumplimiento a lo que establece la ley en cuestión” (SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2: 129).

Lo enunciado en este cuarto informe trimestral en lo relativo al contenido del *Segundo Informe Especial en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2008)* es prácticamente idéntico a lo reportado en el tercer informe trimestral de ese año, en relación con el primer *Informe Especial en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2007)*; con base en la informa-

ción del párrafo enunciado no es posible distinguir los aportes específicos de cada informe especial en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Al revisar la presentación del *Segundo Informe Especial en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres* de la CNDH se ubica que éste: “tiene como finalidad comunicar los resultados obtenidos en el seguimiento de las propuestas formuladas a las distintas autoridades en el Informe 2007, así como en el monitoreo de la realidad social y de las políticas públicas en la materia” (CNDH, 2008:7).

Respecto a los temas abordados, en el informe de 2008 se expuso que éstos se incluían tomando en consideración el seguimiento al primer informe especial, señalándose los obstáculos que impiden el logro de una igualdad sustantiva, así como los hechos que inciden mayoritariamente en la falta de acceso para la igualdad de oportunidades de las mujeres, centrados, en este informe, en la educación y la participación política.

Asimismo, se enunció que las observaciones a la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, incluían los 15 meses que abarcaba el periodo de este informe: del 1° de agosto de 2007 al 31 de octubre de 2008, para concluir con un catálogo de conclusiones y propuestas encaminadas a facilitar herramientas y compromisos que coadyuven a la consolidación de la igualdad entre mujeres y hombres. También se enunció el total de actividades de capacitación que fueron impartidas en sus diferentes modalidades y los datos relativos a las quejas atendidas durante este periodo (CNDH, 2008).

Las observaciones emitidas por la CNDH en este segundo informe se centraron en los siguientes temas:

1. Armonización legislativa.
2. Instituto Nacional de las Mujeres.
3. Acciones de instancias federales.
4. Acciones de instancias estatales.
5. Plataforma educativa.
6. Conclusiones y propuestas.
7. La igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito educativo nacional. Análisis de las acciones implementadas por la Secretaría de Educación Pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres.
8. La participación política de la mujer en México.
9. Las instancias municipales de la mujer en el país.
10. Capacitación y difusión.
11. Encuesta de opinión sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres en México.
12. Quejas.

² Mientras que la instalación del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) se llevó a cabo en el curso del primer trimestre del 2008, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2008 - 2012) fue presentado por el Instituto Nacional de las Mujeres en el marco de la celebración del Día Internacional de la Mujer (8 de marzo) de 2008, impreso en julio del mismo año y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 18 de agosto de 2009 como: “El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012”.

³ Los informes trimestrales publicados en 2008 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluyeron los programas y acciones de política pública orientadas a las mujeres y la igualdad de género, contenidas en el anexo 9 A del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008.

⁴ El *Segundo Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres* puede consultarse en: www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2informeligualdad08/informeligualdad2008.htm

En términos comparativos, mientras en el primer informe especial en la materia se consideró el análisis de seis temas, en el segundo informe especial el análisis de los temas ascendió a doce.

Así, los temas principales del segundo informe especial en la materia fueron: la educación (eje del informe 2008), acerca del cual se presentó un análisis de los programas más sobresalientes de la Secretaría de Educación Pública federal y de las secretarías de educación de las entidades federativas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como los programas de capacitación al interior de dichas instituciones.

También se mostraron los resultados de una encuesta sobre la igualdad entre mujeres y hombres realizada a través del portal electrónico de la CNDH del 1° de enero al 15 de octubre de 2008, referente al ámbito educativo. Otros temas incluidos fueron la participación política de las mujeres y lo relativo al funcionamiento de las instancias municipales de las mujeres.

Según lo expuesto por la CNDH, en este informe se incluyeron los resultados obtenidos sobre los temas antes enunciados, a fin de evaluar: a) el efecto de las políticas públicas aplicadas con perspectiva de género y la percepción de la sociedad al respecto, b) el estado que guarda la igualdad entre mujeres y hombres en materia educativa en México c) el equilibrio que guarda la participación de mujeres y hombres en los cargos de elección popular y d) el seguimiento de la encuesta nacional sobre el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres realizada en 2007 (CNDH, 2008:8).

Al revisar el contenido temático del segundo informe en materia de igualdad entre mujeres y hombres de la CNDH con relación a lo reportado en el primer informe en la materia, pareciera haberse dejado de lado la atención al seguimiento y revisión puntual de las 16 conclusiones y propuestas emitidas en el primer informe, y por ende, el contenido del segundo informe no guardó una correspondencia integral con las conclusiones y propuestas emitidas el año anterior. Un ejemplo de ello, es que los temas de los estudios realizados por la CNDH en 2008 no se derivaron de manera expresa como parte de las conclusiones y propuestas contenidas en el informe de 2007.

De manera que si bien en el segundo informe especial en materia de observancia se expone que su contenido se encaminaría al seguimiento de los temas y propuestas emitidas en el primer informe publicado en 2007; al hacer una revisión es posible advertir que este se-

guimiento no se muestra con claridad, ello se refleja incluso en el conjunto de propuestas expuestas en el informe especial de 2008 agrupadas en torno a nueve autoridades, dependencias e instancias ejecutivas y legislativas del ámbito federal, estatal y municipal:

- Poder Ejecutivo federal, estatales y municipales,
- Congreso de la Unión y
- Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
- Las instancias competentes de la inclusión de las mujeres indígenas a la ciudadanía,
- Las autoridades municipales,
- La Secretaría de Educación Pública federal y
- Las secretarías de educación de las entidades federativas,
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y
- La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

En términos generales, las propuestas incluidas en el segundo informe especial en la materia no necesariamente constituyeron un seguimiento de aquellas enunciadas en el informe de 2007. Algunas, incluso, se distinguieron por su novedad, en el sentido de que no estuvieron ampliamente analizadas en el cuerpo de dicho informe, destacándose las siguientes:

[Propuestas] Al Poder Ejecutivo Federal: Primera. Expida el Reglamento de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, necesario para la operación de la misma (...), A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (programe) y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados (apruebe) una partida presupuestal, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, para los ejercicios fiscales siguientes, destinada a trabajar temas relacionados con la masculinidad ya que no deben destinarse para ello los recursos otorgados a lograr la igualdad entre los géneros (CNDH, 2008, apartado propuestas; SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2:129-131).

Acerca del contenido de las propuestas emitidas en 2008 por la CNDH, habría que considerar que algunas de éstas generan interrogantes; por ejemplo, la primera orientada al Poder Ejecutivo federal plantea que se “expida el Reglamento de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, necesario para la operación de la misma”.

Esta propuesta pareciera cuestionar la operación efectiva de la LGIMH sin la existencia de un reglamento; bajo esta premisa cabría preguntarse: ¿Cuáles son las bases y el sentido de las acciones en materia de observancia reportadas por la CNDH, toda vez que según esta propuesta se requeriría de un reglamento necesario para la operación de la LGIMH? ¿Cómo se vincularía el reglamento de la LGIMH propuesto por la CNDH con las reglas de organización y funcionamiento del SNIMH expedidas y aprobadas en 2008? ¿Es suficiente la puesta en marcha de los tres instrumentos

mandatados en la LGIMH (el sistema, el programa y la observancia) para sentar las bases de operación de la ley en cuestión?

Otras propuestas se caracterizaron por su generalidad, tal es el caso de aquella orientada tanto al Congreso de la Unión como a los órganos legislativos de las entidades federativas encaminada a que “fomenten las acciones afirmativas para que, a través de la temporalidad de las mismas, se reduzcan las brechas existentes y se logre la plena igualdad entre mujeres y hombres” (CNDH, 2008:348; SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2:130). La generalidad de esta propuesta impide ubicar de manera concreta cuales serían las medidas y acciones que estas instancias deberían implementar en la materia.

De igual manera se observa en algunas propuestas un lenguaje no incluyente; por ejemplo en la octava propuesta orientada “a las instancias competentes de la inclusión de las mujeres indígenas a la ciudadanía” se hace referencia a la necesidad de que se “faciliten y agilicen los trámites (...) porque los indígenas más marginados no cuentan con los medios para trasladarse a los lugares en que estos documentos se obtienen” (CNDH, 2008:349; SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2:131).

Es fundamental subrayar la importancia del lenguaje debido a que éste refleja nuestra concepción del mundo y al mismo tiempo, es el vehículo cultural que delimita la construcción de las imágenes de las personas y los grupos sociales. El lenguaje no incluyente contribuye a legitimar y reproducir relaciones injustas y desiguales entre mujeres y hombres debido a que invisibiliza a las primeras, las excluye, con lo cual se refuerza su situación de discriminación por motivos de género (Inmujeres, 2007: 91).

También habría que considerar que como parte de las propuestas emitidas no se integraron a cabalidad los resultados de los temas de estudio desarrollados por la CNDH en 2008; por ejemplo, no se incluyó alguna propuesta con relación al tema de la participación política de las mujeres.

Cabe señalar que no todas las autoridades e instancias a quienes se dirigieron las propuestas del segundo informe especial de la CNDH forman parte del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), instalado en 2008 y coordinado por el Inmujeres, acorde a lo establecido en la LGIMH. Es el caso, por ejemplo, del Congreso de la Unión, la Comisión de

Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Al respecto, es importante retomar lo expuesto por el Inmujeres en su cuarto informe trimestral de 2008 en el sentido de que, en 2008 únicamente se logró poner en marcha el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), lo que implica que en ninguna de las entidades federativas se instrumentó un sistema en la materia, ello a pesar de que al cierre de 2008 10 entidades federativas habían aprobado leyes locales de igualdad entre mujeres y hombres: Baja California, Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Michoacán, Morelos, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas (SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, notas adicionales: 3).

En contraste, habría que considerar que no todas aquellas dependencias y entidades que conforman el SNIMH coordinado por el Inmujeres, fueron objeto de alguna propuesta específica por parte de la CNDH.

Al mismo tiempo, en el marco de lo señalado por la LGIMH en el artículo 46, en el que se establece que el quehacer de observancia: “tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia”, se evidencian vacíos de información tanto en los informes trimestrales de 2008 como en el segundo informe especial de la CNDH con respecto a los avances en la construcción del sistema de información, acorde a lo expuesto en la LGIMH.

En el anexo del tercer informe trimestral de 2008 la CNDH expuso que: “por lo que se refiere a la labor de monitoreo, se trabaja sobre la elaboración de un sistema que permita su alimentación continua y permanente de tal forma que las dependencias federales, en coordinación con la SFP, puedan emitir en forma homogénea informes sobre el cumplimiento de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en el país” (SHCP, 2008, tercer informe trimestral, anexo 2:120). En el cuarto informe trimestral se expuso prácticamente la misma información y se agregó lo siguiente: “como complemento se planea la creación de observatorios en instituciones académicas, cuya información también conforme el programa” (SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2:131).

Sin embargo, en ninguno de los informes de 2008 la CNDH expuso con claridad los avances concretos en

torno al sistema de información, así como de la puesta en marcha de los “observatorios en instituciones académicas”. Estos temas no se incluyeron como parte de las acciones reportadas en los informes trimestrales de la CNDH durante el año.

De manera que su alusión en los anexos de los últimos dos trimestres tiende a causar confusión, más aun si se considera que en 2008 la dependencia que reportó acciones realizadas en torno a estos temas fue la Secretaría de la Función Pública (SFP), la cual en ningún momento explicitó que existiera algún tipo de acciones o medidas de coordinación y vinculación con el quehacer de la CNDH en materia de observancia a la LGIMH.

Asimismo, pareciera que las acciones de observancia de la CNDH en 2008 no consideraron de manera expresa mecanismos de vinculación con los objetivos estratégicos del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2008-2012) impulsado por el Inmujeres y con el programa Operativo Anual (POA 2008) del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), coordinado por el Inmujeres.

Ello pese a que en el segundo informe especial, la CNDH expresó que “el cumplimiento del Proigualdad debe constituirse en la base para la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres” y que “para evaluar los logros de este programa, es necesario generar un conjunto de datos duros y elaborar un estado del arte de cada rubro, a fin de medir el impacto efectivamente logrado en la realización de los derechos humanos de las mujeres” (CNDH, 2008:60).

Es importante tener presente que tanto el SNIMH como el Proigualdad 2008-2012 iniciaron su puesta en marcha en el curso de 2008 y cuyo quehacer debiese dar la pauta y enmarcar la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, acorde a lo señalado en la LGIMH. Sin embargo, en ningún informe trimestral y tampoco en el segundo informe especial de la CNDH (2008) se expresó algún comentario, propuesta u observación respecto al contenido, funcionamiento e implementación del SNIMH y el Proigualdad 2008-2012, inscritos en la LGIMH.

De igual manera, en ninguno de los informes de la CNDH se reportó alguna acción de coordinación con el Inmujeres, no obstante la responsabilidad estratégica que comparten ambas entidades federales en la implementación de los tres instrumentos de política

nacional mandatados por la LGIMH (el sistema, el programa y la observancia).

Sobre el tema, en el segundo informe especial publicado en 2008, la CNDH expuso que: “la información para la realización del apartado sobre el Instituto Nacional de las Mujeres se obtuvo a través de la página electrónica del Instituto y el cuestionario que respondió la propia institución” (CNDH, 2008:55). Ello confirmaría la inexistencia de mecanismos de coordinación entre ambas instancias.

3. Las acciones realizadas en el primer semestre de 2009

En 2009 la CNDH al igual que en 2008 presentó sus avances en materia de observancia a través de los informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) relativos a los programas orientados a mujeres y la igualdad de género.⁵ Por cuestiones de delimitación, en este texto sólo se abordan las acciones reportadas en los dos primeros informes trimestrales de 2009.

En el primero y segundo informes trimestrales de 2009, se destacan las siguientes acciones reportadas por la Segunda Visitaduría General de la CNDH:

- Para dar seguimiento a las conclusiones y propuestas del “Segundo Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad” se enviaron oficios a 18 Secretarías de Estado; a la PGR, la Cdi, al Congreso de la Unión, al IFE, a las 32 Secretarías de Educación Pública Estatales; y a los Poderes Legislativos de las 32 entidades federativas, de los cuales se han recibido 16 respuestas de las autoridades.
- Se inició el diseño y construcción de un “Sistema de Información” para conocer la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres en los tres niveles de gobierno y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia. Se recabó la legislación nacional e internacional, publicaciones y ligas de interés, así como el listado de organismos no gubernamentales que desarrollan su labor en el tema de igualdad, con el propósito de integrarlos al “Sistema de Información”; y se convocó a instituciones académicas con el fin de incluir sus publicaciones en el Sistema.
- Se inició el estudio y análisis de indicadores en materia de igualdad, que serán parte esencial del “Sistema de Información”.
- En conjunto con la Dirección General de Planeación y Análisis, se elaboró una Base de datos con 46 variables para determinar índices de desigualdad entre mujeres y hombres, dando como resultado final una gráfica con el indicador de desigualdad en las 32 entidades federativas. Se redactó la explicación de la metodología seguida para

⁵ Los informes trimestrales publicados en 2009 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluyeron los programas y acciones de política pública orientadas a las mujeres y la igualdad de género, contenidas en el anexo 9 A del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2009.

determinar la base de datos y el índice de desigualdad, así como una breve explicación de lo que es un indicador y la forma de interpretar la gráfica.

- Se envió un cuestionario que contiene preguntas con los indicadores de la CEDAW, que le atañen a los organismos gubernamentales siguientes: SRE; Secretaría de Salud; STPS, Sedesol, SSP; PGR, Cdi, Inmujeres e Inmujeres Distrito Federal.
- La Subdirección de Análisis envió 196 invitaciones, dirigidas a distintas OSC, para integrar el Directorio dentro del Sistema de Información del PIMH.
- Se mandaron 27 invitaciones a instituciones académicas para que sus publicaciones y/o direcciones de páginas de Internet se integren al Sistema.
- Se dio inicio al estudio “Crímenes por homofobia”. Se formularon solicitudes de información a 32 organismos públicos de protección de derechos humanos del país, a 32 procuradurías generales de Justicia de las entidades y a 179 OSC que trabajan sobre el tema. Para el análisis de las respuestas a los oficios, personal del PIMH está realizando el estudio y análisis de la información recibida.
- Se han analizado 410 expedientes de las diferentes Comisiones Estatales y Procuradurías de Derechos Humanos, así como de órganos de procuración de justicia para determinar en qué casos hay violación de derechos humanos y/o delitos cometidos por homofobia.
- En cuanto a la “Investigación Nacional en Salud, Derechos Humanos e Igualdad”, se realizó la determinación de los temas y contenidos de las investigaciones y se asignó el proyecto y la entrega de los recursos al Instituto Nacional de Salud Pública, a través de un convenio de colaboración. (SHCP, 2009b: primer informe trimestral: 253; SHCP, 2009c segundo informe trimestral, anexo 2 información cualitativa:203).

Destaca en las actividades reportadas lo relativo al diseño del sistema de información. Se trata de una acción sustantiva en la medida que retoma el mandato del artículo 46 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), relativo al objeto de la observancia.

Sin embargo, en los informes revisados no se ubican con claridad los avances concretos respecto a “la metodología, diseño e investigación del sistema de información” reportado por la CNDH, así como las características y los alcances que tendrá el sistema en proceso de diseño. En este sentido, la información referida a la base de datos a través de la cual se construyó un indicador de desigualdad en las 32 entidades del país pareciera ser limitada, en términos de poder ubicar el contenido y aportes del indicador construido.

Cabe señalar que en estos informes trimestrales se omite información respecto al momento en que se prevé hacer público el sistema construido, a fin de conocer sus cualidades y potencialidades específicas. Para fines de este trabajo se buscó acceder al citado sistema, a través de la página oficial de Internet de la CNDH, pero no se ubicó información sobre el mismo.

Sumado a ello se observa falta de continuidad en el diseño del sistema, tal como se había reportado en los últimos informes trimestrales de 2008 en los que se decía que se encontraba en proceso la “elaboración de un sistema que permita su alimentación continua y permanente para que las dependencias federales, en coordinación con la SFP, puedan emitir en forma homogénea informes sobre el cumplimiento de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en el país” (SHCP, 2008, tercer informe trimestral, anexo 2:120).

Con base en los informes del primer semestre de 2009 parecería que el diseño del sistema que se reporta tendría características distintas a lo que se planteó el año anterior.

De igual manera se había reportado en 2008 que se planeaba “la creación de observatorios en instituciones académicas, cuya información también conforme el programa” (SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2:131). Sobre estas acciones en los dos primeros informes trimestrales de 2009 no se expone información alguna en torno a sus avances; o en su caso, los factores considerados para no llevar a cabo su realización.

Una omisión fundamental que no es nueva, por el contrario, ya desde 2008 se encontró una situación similar, tiene que ver con la falta de información en los informes revisados respecto a la manera como se vincula en su ejecución el quehacer de la Segunda Visitaduría General de la CNDH encargada de la observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres con el Proigualdad 2008-2012 y el SNIMH coordinado por el Inmujeres. En los informes no se registra la existencia de algún mecanismo de coordinación y/o actuación interinstitucional entre el Inmujeres y la CNDH, en la operación de los tres instrumentos establecidos en la LGIMH.

Entre los obstáculos reportados al período del primer semestre de 2009 se destaca:

En cuanto a la promoción y divulgación un problema es el escaso número de personal capacitador, lo que impide tener mayor alcance, principalmente en zonas rurales.

Respecto al seguimiento, evaluación y monitoreo (...) La inobservancia de las propuestas realizadas en los Informes Especiales emitidos en 2007 y 2008 (...)

Los obstáculos de la Unidad de Género son el desconocimiento de la misma al interior de la CNDH y la ausencia de perspectiva de género en las acciones de este organismo. (SHCP, 2009b: primer informe trimestral, anexo 2:518; SHCP, 2009c: segundo informe trimestral, anexo 2: 204).

A la luz de los obstáculos sustantivos reportados por la CNDH, habría que considerar la pertinencia y necesidad de atender a cabalidad estas situaciones a fin de que pueda fortalecerse su quehacer en las labores de observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres que le confiere la LGIMH.

4. Presupuesto asignado para el quehacer de observancia a la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres

En 2007 la Segunda Visitaduría General de la CNDH contó con un presupuesto de 8.3 millones de pesos, para 2008 el presupuesto asignado ascendió a 13 millones de pesos, mientras que para 2009 el presupuesto fue de 13.8 millones de pesos. Estos recursos han sido aprobados por la Cámara de Diputados para promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en cumplimiento a la LGIMH.

Consideraciones finales

La aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), publicada en el DOF el 2 de agosto de 2006, trajo consigo nuevas atribuciones y facultades para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), al establecerse que le corresponde llevar a cabo la observancia a la política nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, lo cual implica para esta instancia una responsabilidad estratégica en el quehacer encaminado a la institucionalización de la perspectiva de género en el Estado mexicano.

En estos primeros años de trabajo en la materia se observa una serie de obstáculos y problemas importantes que dificultan de manera sustantiva el quehacer que le corresponde desarrollar a la CNDH, para dar cumplimiento a la LGIMH (CEAMEG, 2009).

Uno de los aspectos de esta problemática, por ejemplo, es la alusión reiterada y sistemática en los informes publicados por la CNDH de la necesidad de implementar acciones que contribuyan a eliminar la discriminación “por razones de sexo”. La atención expuesta en torno a la discriminación por motivos de sexo contrasta con la ausencia del reconocimiento expreso a la discriminación basada en el género.

Al respecto habría que considerar que el sexo alude a las diferencias y características biológicas, anatómicas, fisiológicas y cromosómicas de los seres humanos que

los definen como mujeres u hombres. Se nace con esas características y son universales. Mientras que el género se refiere al conjunto de ideas, creencias y atribuciones sociales, construidas en cada cultura y momento histórico, tomando como base la diferencia sexual; a partir de ello se establecen los conceptos de “masculinidad” y “feminidad”, los cuales determinan el comportamiento, las funciones, oportunidades, valoración y las relaciones entre mujeres y hombres. Son construcciones socioculturales que pueden modificarse, dado que han sido aprendidas (Inmujeres, 2007:71, citado en CEAMEG 2009).

En palabras de Lucero Saldaña, legisladora impulsora de la LGIMH, en el espíritu que motivó la creación de esta ley “...se parte de la noción de género para comprender la desigualdad imperante [entre mujeres y hombres] en términos de procesos sociales y no de diferencias meramente biológicas” (Saldaña, 2007:16).

Paralelamente a estas consideraciones, es importante atender lo expuesto en la LGIMH, en particular el artículo 47 que establece que “la observancia deberá ser realizada por personas de reconocida trayectoria y especializadas en el análisis de la igualdad entre mujeres y hombres”, así como las observaciones finales emitidas a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cocedaw), en su 36º período de sesiones, entre las que se incluyó:

10. (...) Si bien el Comité acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos haya sido designada como institución encargada del seguimiento y evaluación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, le preocupa que quizás esta institución no cuente con los conocimientos especializados en cuestiones de género ni con los recursos humanos y financieros necesarios para desempeñar esa función (Cocedaw, 2006:2-3).

Con base en lo anterior, habría que subrayar la importancia de que la CNDH cuente con personal especializado en el enfoque de género, que le permita afianzar y fortalecer su labor de observancia a la LGIMH.

En este sentido es preocupante lo expuesto en los informes de la CNDH del primer semestre de 2009 en los que se afirma que “los obstáculos de la Unidad de Género son el desconocimiento de la misma al interior de la CNDH y la ausencia de perspectiva de género en las acciones de este organismo (SHCP, 2009b, primer informe trimestral, anexo 2:518; SHCP, 2009c, segundo informe trimestral, anexo 2: 204).

Se trata de una problemática sustantiva que sin duda afecta la incidencia, el sentido y los alcances de una

tarea tan importante como es la labor de observancia a las políticas en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Ello queda de manifiesto en los dos primeros informes trimestrales de 2009 de la CNDH en los que se expone como parte de los obstáculos “la inobservancia de las propuestas realizadas en los Informes Especiales emitidos en 2007 y 2008” (SHCP, 2009b: primer informe trimestral, anexo 2:518; SHCP, 2009c, segundo informe trimestral, anexo 2: 204).

Bajo estas consideraciones, parecería pertinente que la CNDH estableciera e impulsara a la brevedad medidas integrales que apunten a dotar de mayor coherencia, sentido y alcance a su trabajo mandatado en la LGIMH, mismo que, no debe olvidarse, tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia.

Referencias

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2009). *Reporte: Análisis de los programas y acciones de política pública para dar cumplimiento a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) en 2008*, elaborado por Adriana Medina, México: Cámara de Diputados.
- Comité de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cocedaw), (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*. 36º período de sesiones, 7-25 agosto de 2006.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), (2007). *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), (2008). *Segundo Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, México.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), (2007). *Glosario de género*, México.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Consultada el 26 de marzo de 2008 en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGIMH.doc
- Saldaña, L. (2007). *Poder, género y derecho. Igualdad entre mujeres y hombres en México*, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Avance de programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres y la igualdad de género*. Informe del tercer trimestre de 2008.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009a). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Avance de programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres y la igualdad de género*. Informe del cuarto trimestre de 2008.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009b). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Avance en los programas presupuestarios con presupuesto para mujeres y la igualdad de género, Anexo 9A, PEF 2009*. Informe del primer trimestre de 2009 (incluyendo anexos y notas adicionales).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009c). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Avance en los programas presupuestarios con presupuesto para mujeres y la igualdad de género, Anexo 9A, PEF 2009*. Informe del segundo trimestre de 2009 (incluyendo anexos y notas adicionales).