

# Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

## Sede México

### Maestría en Políticas Públicas Comparadas

### Una evaluación comparada de las leyes de igualdad entre mujeres y hombres en México

**Erika Granados Aguilar**

Directora: Dra. Gisela Zarembeg  
Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas\*

Segunda Promoción, 2006-2007

Agosto, 2009

---

\*Para cursar este posgrado se contó con una beca otorgada por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, del Gobierno de México.

## **Una evaluación comparada de las leyes de igualdad entre mujeres y hombres en México.**

La presente investigación se plantea, mediante el uso de la metodología comparativa, reconocer los alcances y límites que presenta el desarrollo de una política pública de Estado en materia de igualdad y equidad genérica en México. Partiendo del estudio de la ley federal marco de alcance general existente en la materia, se analizan los contenidos y acciones que pretenden ser aplicados, así como se identifican las coincidencias y diferencias que ésta posee respecto de las 11 entidades federativas que tienen una ley similar en la materia. Con ello, el estudio persigue analizar un segundo tema, mismo que se refiere a definir si influye o no la presencia de un tipo de partido político en el gobierno en el alcance progresivo u conservador que poseen dichas normas. Los principales hallazgos que permiten comprobar las hipótesis del estudio son primordialmente dos: que la mayoría de las leyes estatales se ajustan al modelo de la ley general federal, produciéndose entonces un efecto de imitación inductiva en la promoción de la política pública impulsada desde la instancia federal; y que conforme el partido gobernante en una entidad esté más colocado a la izquierda, el contenido de la ley existente resulta ser más progresista en diversos aspectos de su conceptualización y aplicación práctica.

Palabras clave: Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Género, Igualdad Générica, Equidad Générica, Políticas Públicas, Partidos Políticos.

## **A comparative assessment over Mexico's laws on gender equality.**

The present research intends to recognize, through the using of comparative methodology, the formal advantages and boundaries presented by a federal public policy posed on attaining gender equality and equity among women and men in México. By departing from the study of the framing general federal law that exists on this matter, the thesis analyzes both the content and actions intended to be performed through its implementation, as well as it notices both the coincidences and differences this law does possess regarding the eleven local states which do have a similar law. Therefore, the thesis also aims at examining a second issue, namely, to define if the presence of a specific type of party government at the local state office does imply or not an influence on the progressive or conservative orientation expressed by the existing law on the matter. The main results that allows to prove the hypotheses of this study are basically two: first, the majority of local state laws are adjusted to the model generated by the framing federal law on gender equality, then producing an inductive effect of imitation for the extension of the public policy promoted by the federal State and its agencies; and second, if the ruling party in a given local state is more likely to a leftist orientation, then the overall content of the gender equality law will render more progressive both in its concept and the actions to be implemented.

Keywords: Federal Law on Gender Equality among Women and Men, Gender, Gender Equality, Gender Equity, Public Policies, Political Parties. Mexico.

## INDICE

Introducción: Delimitando el problema. La igualdad genérica en México.....	3
I. Relevancia del tema .....	4
II. La importancia de la política pública comparada y los estudios de género.....	6
III. Objetivos y preguntas de la investigación.....	9
IV. Justificación de la selección de casos.....	11
V. Hipótesis de trabajo.....	12
VI. Operacionalización de las hipótesis.....	13
VII. Ruta expositiva de la investigación.....	14
 Capítulo I	
Un panorama reciente de la formación de políticas de igualdad en México.....	15
1.1 Una breve reconstrucción de las políticas y programas de igualdad en México.....	15
1.2 La Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Una visión de conjunto.....	19
1.3.1 Objetivos generales.....	20
1.3.2 Ejes rectores.....	24
1.3.3 Implementación.....	26
 Capítulo II	
Las leyes estatales de igualdad entre Mujeres y Hombres. Comparaciones con la Ley General.....	33
2.1 Morelos.....	35
2.2 Tamaulipas.....	37
2.3 Distrito Federal.....	40
2.4 Campeche.....	42
2.5 Zacatecas.....	45
2.6 Puebla.....	48
2.7 Sonora.....	51
2.8 Baja California Sur.....	53
2.9 Durango.....	55
2.10 Michoacán.....	58
2.11 Sinaloa.....	62
 Reflexiones finales.....	66
 Fuentes consultadas.....	70

*Introducción:  
Delimitando el problema. La igualdad genérica en México.*

El objetivo general de la presente investigación se centra en el análisis comparativo de las leyes de equidad entre géneros que se han aprobado en México, las cuales tienen su punto de partida con la aprobación de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el año 2006. En este sentido, el trabajo pretende hacer en primera instancia, un recuento sobre el desarrollo de las condiciones políticas e institucionales que permitieron arribar a dicha ley de alcance federal durante el sexenio del presidente Vicente Fox, así cómo de manera posterior se analizarán los casos en que se han aprobado legislaciones similares en diversos estados de la República hasta el momento actual.

Se pretende resaltar lo siguiente: 1) las similitudes y diferencias que guardan entre sí las leyes aprobadas, a efecto de reconocer si todas ellas vienen sustentadas por criterios de políticas públicas que contengan una perspectiva de género. 2) El enfoque de género contenido en dichas leyes se revisará a partir de las directrices impulsadas por el Instituto Nacional para la Mujeres desde el pasado sexenio foxista, así como ubicar si las leyes se apegan a los criterios normativos y compromisos internacionales que el gobierno mexicano ha suscrito en dicha materia, además de revisar si las leyes aprobadas responden al propósito de impulsar en primer término, al Programa Nacional para la Equidad, y posteriormente dar paso al objetivo de un Acuerdo Nacional para la Igualdad, mismo ha dado pauta a compromisos explícitos por parte de las administraciones estatales y municipales, y los cuales finalmente han desembocado en la aprobación de la ya referida Ley General de Igualdad y de las leyes estatales respectivas en la materia.

Con estos antecedentes, la investigación tratará de resaltar que la existencia de puntos comunes en los contenidos de dichas leyes en materia de igualdad genérica es una manifestación concreta con que dichas legislaciones intentan

superar las diferencias partidarias, económicas, culturales y sociales, para colocarse de esta forma como ejemplos de leyes que pueden beneficiar indistintamente a un sector amplio de la población, como lo son precisamente las mujeres.

### *1. Relevancia del tema*

Hasta el momento, no existen muchos trabajos específicos que nos permitan ubicar con detalle la evolución histórica de la legislación aprobada en materia de género dentro de México, y mucho menos se cuenta con trabajos comparativos que permitan ir ubicando las dimensiones o materias a partir de las cuales, se puedan establecer los alcances y resultados que abarcan a una visión integral de política pública genérica con visión de Estado y plasmada de manera plena como una garantía constitucional en todos los ámbitos de la vida pública y privada de las mujeres.

Paradójicamente, mucho se conoce y se ha escrito sobre la situación de las mujeres partiendo de dimensiones o actores particulares; pero hasta un tiempo relativamente reciente, en México no existían esfuerzos de alcance amplio que lograran ofrecernos cómo poder identificar una dinámica de coordinación más integral que pudieran permitirnos entender cuestiones tan elementales como ¿desde dónde se parte y hasta qué punto se pretende -o se puede- llegar para definir una política con perspectiva de género? ¿Tenemos los instrumentos conceptuales y legales para de ahí fundamentar los pasos subsecuentes en materia de acciones y programas?

Es apenas en 2002 con la creación del INMUJERES que se tiene a una agencia gubernamental que intenta construir criterios de política pública en materia de género, y el cual busca difundirlos e implementarlos bajo programas y normatividades legales que sean de fácil acceso y cumplimiento por parte de los actores estatales en todos los niveles administrativos, a la vez que pueda impactar

a los espacios laborales, políticos y culturales. Su desarrollo es un factor de focalización que nos permitirá entender la lógica con que se ha intentado apostar en el tiempo reciente para tratar de encauzar la aprobación de leyes y programas orientados hacia el abatimiento de los rezagos históricos de las mujeres mexicanas.

Al decidirme trabajar en el análisis de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, aprobada en el año 2006, en un primer término lo hago porque dicha ley justamente manifiesta lo que se puede llamar una “ley marco”. Esto es, la ley reúne los elementos generales que nos servirán de parámetro de comparación con ordenamientos jurídicos similares, y cuya aprobación (con excepción de dos casos estatales) fue posterior a la normatividad de alcance federal.

Si bien se piensa en un ejercicio primeramente descriptivo, a efecto de situar el panorama existente sobre la materia, la presente investigación tratará de poner en contexto, como una segunda preocupación, cuál puede ser el aporte de la dimensión partidaria e ideológica en los contenidos de dichos ordenamientos, tomando en consideración que hasta el momento (abril 2009) existen 11 entidades que han aprobado leyes en materia de igualdad entre mujeres y hombres, cuyos gobiernos se catalogan cercanos a posiciones progresistas, como lo implican estados gobernados por el PRI y el PRD, a diferencia del gobierno federal, cuya orientación es más conservadora (PAN) y en donde sólo una de las entidades que gobierna ha aprobado una legislación en la materia.

Sin embargo, el estudio comparado de la normatividad existente nos podrá definir en primera instancia, si se ha generado un modelo general de temas que regularmente serán encontrados en los contenidos de los ordenamientos, o bien se puede establecer que dentro de cada ley aprobada existen énfasis propios, con lo que el tema de la construcción de áreas y temas genéricos se está desarrollando con relativa independencia, pese a la presencia y acción específica

del INMUJERES en un primer plano de construcción de la perspectiva de género, así como por parte de los partidos políticos y la orientación de los gobiernos que encabezan, dentro de un segundo nivel de análisis.

Es por ello, que el trabajo considera importante reunir y describir los contenidos generales de las leyes de igualdad entre mujeres y hombres, para familiarizarnos inicialmente con sus contenidos, y así posteriormente poder revisar las propuestas y los niveles de acción que son planteados en cada una de ellas para cumplir con los objetivos de reducir aspectos negativos para las mujeres, tales como la discriminación, la violencia intrafamiliar, la falta de oportunidades educativas, políticas y laborales. En suma, el análisis comparado de las leyes seleccionadas nos permitirá justificar la presentación de un primer ejercicio de acercamiento desde un mirador general sobre lo que intenta ser una política pública destinada para una población con necesidades cada vez más precisas, como lo son las mujeres.

## *II. La importancia de la política pública comparada y los estudios de género*

El sentido de esta investigación se adhiere a la preocupación existente de revisar cuál es la conceptualización y el diseño de políticas públicas con un enfoque de equidad genérica que intente responder, en este caso desde los espacios legales, a la posibilidad de crear ordenamientos que propicien que las mujeres sean sujetos con capacidad autorreflexiva acerca de las decisiones sustantivas que deben impactar a su entorno inmediato.

Cabe pensar en un desarrollo de políticas públicas donde el objetivo de la equidad de género sea con mucha claridad la parte central que permita nivelar y empoderar a las mujeres, y éstas a su vez puedan producir los cambios estructurales, culturales y de convivencia diaria que puedan disminuir la violencia, la discriminación y la falta de oportunidades educativas, políticas y económicas.

Siguiendo las ideas de autores importantes en el terreno de las políticas públicas como Lahera (2004) o Parsons (2007), la posibilidad de construir un nuevo sentido en la aplicación de una política con equidad de género, es que justamente se pueda pasar de la mera descripción o planeación de las acciones, al entendimiento mismo que significa “estar considerado” y tener “derecho a participar” dentro de la propia política pública, en tanto uno debe estar incluido en las acciones y estrategias que se puedan implementar, para que posteriormente se pueda aprender de las consecuencias que implica su desarrollo y evolución.

La creación del marco normativo para el diseño legal e implementación práctica de la política pública es uno de los elementos primordiales para lograr crear el punto de partida hacia el objetivo de obtener la igualdad de género, para de ahí pasar al crecimiento y ampliación de las acciones que promuevan beneficios para las mujeres, teniendo así como límite único, el que las leyes y políticas no terminen generando la opresión o marginación de terceros.

Las propuestas metodológicas en el estudio de la equidad de género abordan la cuestión del impacto de la presencia de las mujeres a lo largo de todo el proceso de creación de las leyes. El contenido normativo que mejor ha centrado esta cuestión ha sido el iniciado por los trabajos de Anne Phillips y Naila Kabeer en relación a la necesidad de combinar la denominada “*política de las ideas*” (que nos habla de la construcción misma del sujeto genérico) con la “*política de la presencia*” (que es precisamente la manifestación activa del sujeto mediante el discurso, la movilización y la exigencia que pueda traducirse en leyes y acciones afirmativas). De esta manera, el nacimiento de una ciudadanía genérica expresada en leyes no tiene que estar dissociada de la posibilidad de que en una democracia se pueda y se tenga que aceptar la especificidad concreta de sus demandas. (Phillips, 1996; Kabeer, 1998).

Phillips y Kabeer defienden que, efectivamente, las mujeres poseen una identidad distintiva como grupo social y político; esto es, construyen una agenda primaria

con intereses públicos específicos, como la igualdad de oportunidades laborales y educativas. En estos aspectos estaría planteada una agenda primaria de la equidad genérica. Sin embargo, resulta relevante distinguir las diferencias que existen respecto a los métodos, tiempos e ideologías que afloran entre las propias mujeres para resolver dichas demandas, pues los intereses de género regularmente requieren una matización si se trata de reconocer posturas de derecha o izquierda, con lo que la formación de consensos vuelve a verse reducida a sus intereses partidistas y lealtades grupales de origen.

De manera específica, los temas de género más próximos a los posicionamientos de las mujeres con inclinaciones conservadoras o de derechas, involucran un fuerte contenido igualitario que está regulado por valoraciones de tipo ético con un trasfondo religioso. Por ejemplo, es usual encontrar en sus discursos parlamentarios e iniciativas de ley y acciones de política pública, cuestiones tales como la protección económica y social de la mujer y los hijos en situación de divorcio, la igualdad de oportunidades en materia educativa y de empleos, así como la lucha contra la violencia intrafamiliar y de género. Sin embargo, se mantienen posiciones polémicas en materia del aborto (al cual recomiendan combatir con políticas sexuales de abstinencia y adopción), así como impedir las uniones y las prácticas sexuales entre personas de un mismo género.

Por su parte, de manera natural, la agenda política de las mujeres de izquierdas valoran coincidir en los temas que impliquen desarrollar todo tipo de empoderamiento político, económico y socio-cultural, pero hay claras diferencias respecto a cuestiones como el marco legal de las uniones genéricas, la educación sexual o el aborto, alentando a una capacidad crecientemente individual de las mujeres en sus decisiones. En este sentido, si bien hay coincidencias en el terreno de la equidad económica y de oportunidades, hay diferencias sustantivas alrededor de los temas de la familia y de carácter ético.

Bajo esta premisa, las mujeres tienen ante sí un problema que presenta múltiples aristas, y más cuando el tema de análisis se remite a tratar de conocer como las mujeres se reconocen y pueden representarse a sí mismas dentro del campo de la política pública. No obstante las limitaciones existentes, las políticas afirmativas en materia de la equidad genérica van cada vez más asociadas con la participación de las mujeres y la influencia que ejercen en la formación de leyes, por cuanto las organizaciones de mujeres procuran estar cerca de sus representantes, con el fin de presionar o introducir mejoras a las propias iniciativas que se discuten dentro de las comisiones, propiciando así respuestas concretas en materia de legislación o programas de gobierno expresamente dirigidos hacia ellas.

Ahora bien, nuestra investigación reconoce que la construcción de dicha política pública ha partido desde el terreno federal, para irradiarse posteriormente a las experiencias estatales. De ahí que pasemos a precisar en el siguiente apartado, las preguntas principales y los criterios analíticos que se pretenden desarrollar en nuestra investigación, y más específicamente, mediante el estudio comparativo de los avances en la construcción de leyes afirmativas para las mujeres en materia de igualdad tanto en el plano nacional como en el ámbito de las entidades federativas.

### *III. Objetivos y preguntas de la investigación.*

Como se ha indicado en el apartado previo, las investigaciones y el peso que han cobrado los estudios de políticas públicas comparadas en materia de género pueden ser una fuente relevante que nos permita diagnosticar las implicaciones y alcances con que se promueva y evalúe el desarrollo de la actuación legislativa y gubernamental tanto en los contextos nacionales como locales, además de su posterior institucionalización y permanencia. (Maceira, et.al. 2007)

Se parte del hecho de que si bien un ciclo de política pública debe poseer niveles de integración que permitan desarrollar una buena implementación dentro de todas y cada una de sus fases, su expresión en materia de evaluación y percepción de sus logros implica una capacidad perceptiva y de apropiación que debemos ubicar bajo tiempos, espacios y velocidades distintas por parte de los propios actores.

De ahí que revisar la experiencia mexicana sea importante para cuestionarnos: ¿cómo poder ubicar la situación de género en medio de una persistente falta de reconocimiento, condiciones democráticas plenas e instituciones que puedan garantizar dichos derechos y oportunidades formales para el desarrollo político e integral de las mujeres? ¿Qué aportes y contenidos sustantivos nos ofrecen las legislaciones en materia de igualdad y equidad hasta ahora aprobadas? ¿Qué se puede proponer para mejorarlas el futuro? Éstas son algunas de las preguntas de investigación que se pretenden abordar en este trabajo.

Mi investigación tiene como objetivo analizar en forma comparada los principales argumentos y orientaciones existentes en torno a las leyes de equidad entre mujeres y hombres que se han aprobado en México dentro de los ámbitos federal y local, con la pretensión de reconocer: 1) las especificidades con que pueden manifestar el cumplimiento de una política pública de Estado orientada a permitir la igualdad de las mujeres; y posteriormente, 2) analizar la legislación nacional con los casos estatales (once) que han aprobado legislaciones similares, a efecto de identificar distinciones tales como a qué partido político pertenece el gobierno estatal, así como la identidad progresista o conservadora de cada uno de ellos. Lo anterior nos servirá para identificar si existen diferencias sustanciales, o no, que permitan la posibilidad de tener mayores avances en la aprobación de leyes con enfoque de género.

Con esta orientación general (el nivel y tipo de contenidos en la legislación aprobada), se busca fijar un punto de encuentro entre la discusión normativa ya

existente en materia de género y la aplicación concreta de las mismas (constatable en la emisión y aprobación de leyes de igualdad entre mujeres y hombres).

Un aspecto metodológico que conviene zanjar desde ahora es que si bien se pudiera analizar la efectividad del trabajo parlamentario hecho desde las comisiones de equidad y género en la materia seleccionada (sin duda un elemento central para dirimir el alcance político y no sólo social de la legislación), para efectos de esta investigación solo nos limitaremos hacer una revisión directa del contenido de la legislación nacional vigente y de cada una de las entidades seleccionadas, y ver así la manera en la cual se ven o no reflejadas las acciones de género.

Esto no significa que se separe del análisis conocer si detrás de las mismas se encuentre o no un proceso de construcción participativa desde la sociedad civil o los propios partidos políticos, pero en una primera etapa, este trabajo reconoce las dificultades de rastrear en forma exhaustiva en qué niveles las legisladoras y los legisladores consultan y consensan con las propias organizaciones civiles de mujeres y los partidos políticos, la aprobación de este tipo de ordenamientos.

Como se analizará en estas páginas, la comparación de las legislaciones apenas es un primer paso que permite asociar la decisión general de crear condiciones concretas para que las mujeres tengan oportunidades y ejerzan puntualmente espacios de poder dentro de un país que las ha mantenido al margen de buena parte de los procesos decisorios

#### *IV. Justificación de la selección de casos.*

Como se mencionó en el apartado anterior, el ejercicio de comparación que se desarrolla en este trabajo abarcará a las entidades federativas que a la par del

gobierno federal, han aprobado la emisión de leyes en materia de igualdad entre mujeres y hombres, sobre todo a partir del año 2006.

Por ello resulta interesante observar si las políticas públicas encaminadas al empoderamiento y avance igualitario de las mujeres mediante un tipo de ley específica han tenido mayores posibilidades de aprobación en entidades más progresistas, o si esto se realiza al margen de dicha situación. De esta manera, se tratará de ver cuál es la asociación que dichas leyes de igualdad tienen o no con la presencia de gobiernos emanados del PAN, el PRI o el PRD.

Finalmente, cabe considerar que la comparación cronológica entre casos es plausible, dado el carácter relativamente reciente con que las leyes en materia de igualdad entre géneros se han venido aprobando. Lo interesante de la investigación estriba entonces en ubicar que, pese a la aprobación de políticas y compromisos generales en materia de género, sus avances de implementación efectiva siguen siendo limitados, por lo que esto rebasa a las propias consideraciones ideológico-partidarias, para situarse todavía en una problemática estrictamente coyuntural que todavía necesita esperar algo de tiempo para comenzar a revisar sus resultados.

Sin embargo, cabe señalar como hipótesis inicial que *son las condiciones político-culturales y socio-económicas prevalecientes, las que condicionan e impulsan a esquivar el cumplimiento de las normas genéricas e incluso inducen a las mujeres para que acepten leyes parciales y de contenidos pobres en su beneficio. De manera particular, se puede encontrar un nivel de asociación entre el grado de progresividad de la ley aprobada y del partido político que gobierna.*

#### *V Hipótesis de trabajo*

De esta forma, una de las posibilidades de lectura que nos pueda ofrecer dicho trabajo es ver el alcance y calidad de la legislación que se aprueba,

partiendo de una primera idea de que *las leyes emitidas por partidos de izquierda tendrán un contenido más progresista en materia de igualdad de género entre mujeres y hombres, a diferencia de la legislación propuesta por partidos de derecha, y los partidos de centro deberán presentar un desempeño intermedio.*

Bajo esta premisa, la tendencia inicial a probar con la presencia de hipótesis secundarias debe ser la siguiente:

- 1) La legislación federal es el parámetro que guía y limita los resultados que puedan observarse en los contenidos aprobados dentro de las leyes homólogas en los estados. En este caso, la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres aprobada por el Congreso de la Unión en 2006 marca una pauta de imitación en los contenidos de las que aprueben los estados, generalmente desde una posición más moderada.
- 2) La legislación federal en materia de igualdad de géneros aprobada por el Congreso federal (pese a que el gobierno es ejercido por el PAN), se debió a una fuerte presencia de compromisos internacionales signados en la materia y que fueron impulsados desde administraciones anteriores. El hecho de que en las entidades locales gobernadas por el PAN no se hayan aprobado todavía leyes similares en materia de igualdad entre géneros (con excepción del estado de Morelos) se debe a su condición de ser un partido conservador.
- 3) En contraste, en las entidades gobernadas por el PRD, la aprobación de leyes de igualdad se debe a la orientación más progresista de sus congresos, lo que debería repercutir incluso en un contenido más amplio en las leyes aprobadas, si se les compara con las del PAN o el PRI.
- 4) Finalmente, en las entidades gobernadas por el PRI se debe identificar formalmente un enfoque social en las leyes aprobadas sobre la materia de

igualdad entre mujeres y hombres (en un rango intermedio frente a PAN y PRD), aunque específicamente sus contenidos se encuentran más cercanos a los que experimentan las posiciones progresistas.

Se puede decir que la aprobación de este tipo de leyes sólo es efectiva en la medida que 1) las mujeres posean niveles decisorios sustanciales dentro de los programas y acciones propuestas dentro de las leyes, 2) que exista un alto componente de acuerdo ideológico para aprobar la legislación relevante con enfoque de género, y que ésta sea “aceptable” para el conjunto de las agrupaciones partidarias y las propias mujeres y 3) existe el compromiso institucional de que el país se ajuste a la aplicación de disposiciones internacionales en la materia y que obligan por tanto a su aprobación.

#### *VI. Operacionalización de las hipótesis*

La investigación realiza en primer término una revisión del contenido de igualdad genérica con que se puede identificar a la legislación vigente dentro del plano federal. Luego se analizarán las leyes estatales que han sido aprobadas en dicha materia para poder comparar los contenidos entre cada una de ellas y la federal.

Una vez lograda la revisión comparada y la clasificación de las leyes según su contenido de género, se pretenden ubicar dos tipos o niveles de influencia en la aplicación eficaz de políticas públicas, a efecto de reforzar las distinciones existentes entre los casos identificados: 1) si la legislación existente sólo indica de manera general los medios institucionales y de procedimientos que benefician a las mujeres; 2) si la legislación indica de manera precisa cuáles deben ser los impactos o el nivel con que deberán beneficiarse las mujeres en tiempos y ámbitos determinados, mediante la orientación concreta de programas o proyectos.

#### *VII. Ruta expositiva de la investigación*

Partiendo entonces de estas consideraciones de orden metodológico, mi investigación se desarrollará en dos capítulos concretos. En el primero se hará una exposición general de las condiciones que operan en el caso de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y cómo dicha ley forma parte de la expresión de luchas históricas que han derivado en la creación de instancias y leyes que vayan acorde con la democratización general del sistema político y con la emancipación propia de las mujeres.

En un segundo capítulo, se aborda de manera directa el análisis comparado de la ley general y las 11 leyes estatales vigentes en materia de igualdad entre mujeres y hombres, a efecto de poder clasificar su contenido e impacto de género. Esto se plantea utilizando un criterio de ubicación del ciclo de la política pública, partiendo entonces de la definición conceptual de objetivos, la ubicación de ejes rectores o campos, y finalmente identificar las acciones de implementación concretas con que las propias leyes pretenden realizar sus contenidos.

A partir de dicho análisis, se tratará de concluir posteriormente, a manera de evaluación sobre los propios contenidos de las leyes, acerca de los niveles de especificidad que guardan los casos en cuanto a la variable ideológico-partidaria, y así comprobar o desaprobar las hipótesis propuestas.

Con ello, se concluye la investigación expresando en un tercer apartado, algunas recomendaciones que permitan colocar los niveles de comparación y calidad encontrados dentro de una política pública de alcance integral que pueda vincular lo encontrado de manera individual en cada caso, con lo que debería presentarse como una normativa general aplicable para permitir mejoras en los contenidos de la propia legislación en materia de igualdad genérica.

### *Capítulo 1*

#### *Panorama reciente de la formación de políticas de igualdad genérica en México.*

## 1.1 Una breve reconstrucción histórica de las políticas y programas de igualdad genérica en México.

No son pocas las disposiciones internacionales y nacionales que México ha suscrito concernientes a la defensa y ejecución de acciones en materia de empoderamiento genérico. Estas abarcan ámbitos relacionados con la igualdad de oportunidades y equidad de resultados en la implementación de políticas afirmativas. Sin embargo, debe indicarse que esto representa una dinámica de compromisos con los cuales México apenas ha venido a ponerse al corriente durante la presente década.<sup>1</sup>

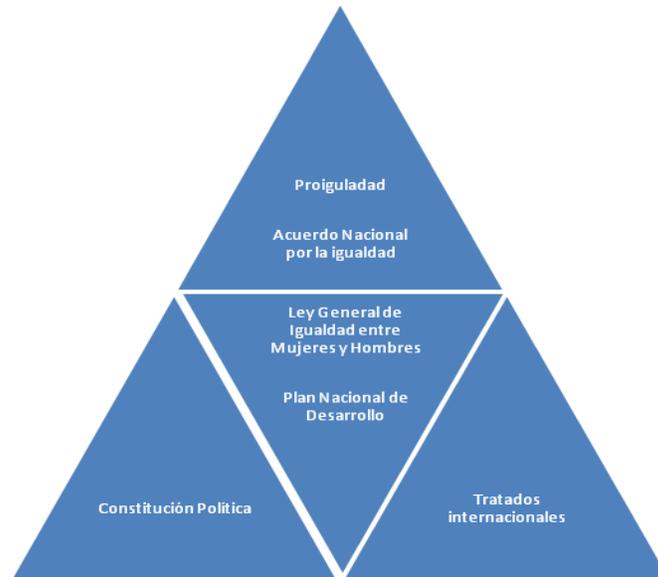
En específico, el avance en materia de garantizar una participación y representación política consistente dentro de los puestos legislativos, partidarios y las instituciones de gobierno, son apenas expresiones que se han traducido en disposiciones legales nacionales, y enmarcadas éstas dentro la reciente Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres aprobada en el año 2006, así como por las acciones ya previstas desde el esquema PROEQUIDAD y extendidas dentro del sexenio actual con el Programa para la Igualdad para las Mujeres y los Hombres 2008-2012, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Acuerdo Nacional para la Igualdad suscrito en el mes de marzo de 2007, que ha sido impulsado desde el Instituto Nacional de las Mujeres y que implica la suscripción del mismo por parte de los gobiernos estatales en tanto un complemento de la Ley General de Igualdad<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La recopilación de ordenamientos jurídicos a los que se hará referencia en esta sección del ensayo provienen de la consulta a los 2 volúmenes compilados por Olamendi (2006) y el acervo de documentación en la materia que se posee en la página web de INMUJERES.

<sup>2</sup> De manera sumaria habría que recordar en el periodo presidencial de José López Portillo se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, mientras que Miguel de la Madrid Hurtado promovió en 1985 la creación de la Comisión Nacional de la Mujer, instancias ambas que estuvieron enmarcadas dentro de la Secretaría de Gobernación y las cuales a su vez dependían del Consejo Nacional de Población. Otro esfuerzo importante fue el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, para posteriormente relanzar en 1998 a la Comisión Nacional de la Mujer como órgano rector de la política gubernamental en torno a las mujeres. Y finalmente, en el año 2001 se dio paso a la creación de INMUJERES, que la fecha posee la responsabilidad de coordinar los esfuerzos en la materia. (Inmujeres, 2006)

## Bases de la política de igualdad genérica en México



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, la construcción institucional reciente no sólo ha pretendido dar cobertura y seguimiento a los compromisos históricos que en materia de equidad se han podido fijar en las diversas Conferencias Mundiales sobre la Mujer que se han celebrado bajo los auspicios de la ONU entre 1975 y 1995,<sup>3</sup> sino que al mismo tiempo han permitido definir los alcances de las estrategias que el gobierno mexicano ha podido adoptar no sólo en este rubro, sino en la idea de articular una concepción integral y consecuente en la búsqueda de atacar los rezagos históricos que la condición de las mujeres presentan en todos los ámbitos de la vida nacional.

Las principales disposiciones internacionales suscritas por México en correspondencia con los objetivos de permitir mayor acceso y participación de las mujeres en la toma de decisiones son las siguientes:

---

<sup>3</sup> Las conferencias mundiales se llevaron a cabo en México 1975, Copenhague 1980, Nairobi 1985, y Beijing, 1995. Inexplicablemente la fuerza de impulso para su realización ha disminuido, lo cual implica un mensaje poco adecuado ante los gobiernos, la opinión pública y la propia ONU. (Durán y Lalaguna, 2007)

- a) *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.*
- b) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. (CEDAW-ONU)*
- c) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*
- d) *Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Pacto de San José, Costa Rica).*
- e) *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.*

Si bien México ha signado declaraciones posteriores como la de Beijing en 1995 o la Belem de Pará en materia de erradicación de la violencia en contra de la mujer en 2004 dentro del marco de la OEA, o la Declaración del Milenio, por citar algunas de ellas, el escenario de compromisos signados por México se mantiene bajo un orden general de principios que no necesariamente obligan a decisiones que se definan por criterios o acciones concretas, lo cual evidentemente no constituye un aliciente al momento de traducir y operar tales compromisos. Sin embargo, su impacto dentro de la legislación nacional no ha dejado de ser relevante y ello se ha manifestado con las reformas y adiciones que se han podido incorporar de manera expresa en nuestra Constitución, así como algunos ordenamientos secundarios, mismos que se verán a continuación.

Visto a la distancia, a partir del reconocimiento al voto a la mujer en 1953 con la reforma al art. 34 constitucional, para participar en los procesos federales de elección, el avance de las mujeres dentro de los espacios de la vida nacional se presenta como ascendente y demuestra la pertinencia de las acciones afirmativas en aras de facilitar el acceso de las mujeres a más responsabilidades. Sin embargo, fue significativo el atraso en materia constitucional para reconocer la igualdad sustantiva de las mujeres.

Cabe recordar que sólo hasta 1974 se planteó la reforma al artículo 4º de la Constitución, con el propósito de consignar la erradicación de toda forma de discriminación en contra de las mujeres, así como consignar la igualdad plena

entre mujeres y varones. Y más recientemente, en el año 2001, se introdujeron las reformas a los arts. 1 y 2 en lo relativo a consignar la garantía de la no discriminación por motivos de género, así como definir la condición de dignidad, participación y decisión política de las mujeres en el seno de los pueblos indígenas frente a los hombres.

Sin embargo, el alcance de las medidas hasta ahora es sólo indicativo y deja en manos de las instancias gubernamentales y legislativas, tanto federal como locales, las condiciones concretas que puedan aplicarse dentro de la legislación secundaria, para poder transformar dichos preceptos en hechos.

En el contexto de la evolución institucional y legislativa de las acciones asociadas con la búsqueda de mayor igualdad para las mujeres en nuestro país, la creación expresa de un organismo con alcance transversal como lo es el Instituto Nacional de las Mujeres a partir del año 2001, implica un mecanismo impulsor sustantivo para enlazar a las diversas agencias y actores responsables de hacer posible el acceso a una mayor participación política de las mismas.

Las acciones tomadas y sus impactos no han sido menores. En términos generales, se ha podido extender la creación de entidades similares a nivel local en prácticamente todas las entidades federativas, así como se está logrando generar la aprobación de un marco normativo general que permita situar los procesos de empoderamiento y creación de oportunidades hacia la igualdad genérica.

En ello cabe mencionar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación originalmente aprobada en el 11 de junio de 2003, misma que se encuentra asociada con las labores que también se han desarrollado por parte del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), así como la Ley General de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia publicada originalmente el

1 de febrero de 2007, y las cuales han sido dos importantes fuentes de articulación complementaria del trabajo en materia de género en el país.

Pero sobre todo, resalta la aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres obtenida un año antes y el cual funciona como un marco de orientación a partir del cual, se espera poder articular propuestas que permitan producir avances en terrenos como la participación equilibrada de las mujeres mediante la creación de una política nacional que permita evaluar y ubicar las zonas donde se cumpla o donde se requiera corregir los atrasos existentes para el cumplimiento de los propósitos generales marcados por la propia ley.

En virtud de estos antecedentes, resulta importante anotar que existe el objetivo principal de asumir hacia el año 2012, la posibilidad de encontrar plenamente establecida una correcta incorporación de las mujeres dentro de los espacios decisorios del país, al menos a partir del cumplimiento de las disposiciones existentes en materia de igualdad de género, allí donde se hallen plenamente establecidas por parte de los ordenamientos legales. Sin embargo, la ruta hacia estos objetivos implica una larga trayectoria que requiere justamente de mayores recursos para dar seguimiento puntual a dicho proceso.

Sin embargo, cabe señalar como un paso positivo que las disposiciones señaladas en la ley para desarrollar la igualdad entre mujeres y hombres, se concentren y apliquen cada vez más mediante la acción de INMUJERES, para que así puedan tener mayor eficiencia la suma de esfuerzos que permitan influir en los espacios gubernamentales y legislativos, para que el cumplimiento de las metas de los programas fijados puedan dar un acercamiento a las tasas de participación planteadas ahora en 40% en todos los niveles de la representación institucional. Pero ciertamente, el avance de dichas acciones no sólo pueden concentrarse en dimensiones como la electoral o la de acceso a los espacios de gobierno y legislativos, sino que debe irradiarse en los terrenos más diversos de la vida cotidiana.

## *1.2 La Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Una visión de conjunto.*

En esta sección se hará una revisión puntual de los contenidos que guardan tanto la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres vigente en el ámbito federal, como de las once legislaciones estatales que se han aprobado hasta el momento, con la perspectiva de encontrar cuáles son los campos más específicos que orientan a la formación e implementación de la política pública que se ha concebido para impulsar la igualdad sustantiva entre géneros dentro de la realidad nacional.

Cabe decir que partiendo de la experiencia misma de la conformación de la Ley General, las experiencias subsecuentes en los estados se encuentran inicialmente obligadas a respetar el parámetro temático de su contenido, si bien pueden proponer o modificar en cierto grado algunas de las áreas propuestas. De presentarse dicha situación, se asumiría que si existiera alguna instancia afectada por la aprobación de una ley que se contraviniera con la Ley General, ésta tendría que ser sujeta a una acción de inconstitucionalidad en el marco de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, situación que hasta ahora no se ha presentado.

El parámetro definido por la Ley General de Igualdad <sup>4</sup> establece una estructura que comprende un título de Disposiciones Generales (con un capítulo), otro sobre Autoridades e Instituciones (con cuatro capítulos), un tercer título que define la Política Nacional en Materia de Igualdad (con 4 capítulos), un cuarto que abarca a los Objetivos y Acciones de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres (con 7 capítulos), y un quinto que trata de la Observancia de la Igualdad entre Mujeres y Hombres (con 1 capítulo) más una sección de artículos transitorios.

---

<sup>4</sup> Como se verá en los casos de Morelos y Tamaulipas, cuyas leyes de igualdad fueron aprobadas en los años 2003 y 2005, las demás leyes se ajustan a dicha estructura general.

A partir de ello, las legislaciones estatales han introducido variaciones de importancia en aspectos como conceptos rectores o niveles de acción como se verá a lo largo de las siguientes páginas, lo cual nos mostrará el rico mosaico de posibilidades que se ha generado al paso del tiempo.

### *1.2.1 Objetivos generales*

La LGIMH se define como una ley marco de alcance indicativo. Esto es, persigue definir una materia que puede ser traducida e implementada con ciertos énfasis interpretativos al pasar a un nivel de reglamentación en el ámbito federal y los contextos de las entidades estatales. Es por ello que su estructura temática no es una que se despliegue en forma exhaustiva, si bien permite ubicarla en el marco de las acciones y programas que históricamente se han desplegado en el pasado y que fueron comentados anteriormente.

En su primer artículo, la ley señala como su principal objetivo:

[...] regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres 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 este sentido, resaltan los planteamientos de promover la “igualdad sustantiva”, esto es, un modelo de igualdad en donde las mujeres y los hombres tengan plena equivalencia en el ejercicio de los derechos y beneficios fundamentales que sean ofrecidos por el Estado y la Constitución. La igualdad sustantiva se define así como un concepto de fondo, en donde todas las pautas acordadas deben traducirse en cumplimiento efectivo para todos los niveles y ámbitos geográficos del país.

Otra cuestión importante es considerar que la igualdad sustantiva debe traducirse en otorgar a las mujeres el acceso a más oportunidades y atribuciones concretas, destacando especialmente el llamado ámbito privado (que podemos asociar

específicamente en el contexto de la familia o la vida personal), el cual, a diferencia de los ámbitos del trabajo y la participación en los asuntos públicos, implica entonces asumir una filosofía en donde no debe existir espacio o dimensión de tratamiento en donde se siga pretextando que las mujeres sigan aisladas, y que los asuntos que las involucran no necesariamente implican una “intervención no deseada” por parte de las autoridades. Por el contrario, el objetivo de la ley define un compromiso de intervención a profundidad en el cual se deben abrir y considerar todas las acciones y ámbitos para que las mujeres puedan avanzar en la conquista y ejercicio pleno de sus derechos.

Un aspecto interesante que conviene precisar es que la ley no es sólo para las mujeres, sino que también va dirigida para los hombres, sin importar las condiciones generales en que se encuentren estos. Esto es, involucra una visión de igualdad sustantiva que se apoya en los principios de reconocimiento mutuo, reciprocidad y responsabilidad compartida, los cuales se pueden deducir a partir de la interpretación que se da con el artículo tercero de la propia ley.

El reconocimiento mutuo es un proceso en el cual las partes deben partir precisamente de una condición en donde nadie debe suponer una situación de dominio u subordinación. Por el contrario, este aspecto asume que las partes se identifican y pueden plantearse como actores responsables que pueden dialogar, acordar y asumir tareas en donde cada una de las mismas define el grado de involucramiento, recursos y condiciones con que puede participar en la obtención de objetivos y beneficios comunes para sí o hacia las comunidades que en las que viven y representan.

De esta manera, como se define en el artículo sexto de la Ley, el objetivo de eliminar los aspectos discriminatorios que privan dentro de la sociedad mexicana, involucran a ambos sexos, en el sentido de superar los estereotipos, acciones o juicios que se presentan en todas las dimensiones de convivencia entre uno y otro sexo.

Vista como una misión del Estado, la Ley tiene como uno de sus objetivos específicos, poder traducir y aplicar una Política Nacional en materia de igualdad (artículo 17). Como ya se ha indicado, esta igualdad es de carácter sustantivo, y al mismo tiempo se persigue que la misma se exprese en todos los ámbitos mediante tres tipos de participación, como lo son la política, la social y la de tipo ciudadano (artículo 16, fracción V).

La Política Nacional se define en los objetivos operativos y acciones concretas que sean pactadas por los programas que sean acordados desde las instancias participantes en el Sistema Nacional de Igualdad (artículo 32). Partiendo de la idea de fortalecer la igualdad en todos sus órdenes, en el artículo 33 se tienen como prioridades:

- I. Establecimiento y empleo de fondos para la promoción de la igualdad en el trabajo y los procesos productivos;
- II. Desarrollo de acciones para fomentar la integración de políticas públicas con perspectiva de género en materia económica, y
- III. Impulsar liderazgos igualitarios.

De manera consecuente, la construcción de un Sistema Nacional que pueda cubrir tales objetivos, se define como la tarea sustancial a ser lograda mediante una serie de metas que son definidos en el artículo 26, por cuanto señala que sus tareas serán las de:

- I. Promover la igualdad entre mujeres y hombres y contribuir a la erradicación de todo tipo de discriminación;
- II. Contribuir al adelanto de las mujeres;
- III. Coadyuvar a la modificación de estereotipos que discriminan y fomentan la violencia de género, y
- IV. Promover el desarrollo de programas y servicios que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres.

Estos mismos objetivos orientan a que dentro de las entidades federativas y los municipios se reproduzcan estos objetivos en el marco de la creación y puesta en marcha de los Sistemas Estatales y Municipales de Igualdad.

Respecto a los temas expuestos como parte de los objetivos generales que busca la Ley en materia de erradicación de las desigualdades, se destaca en primer término la parte relativa a la capacitación laboral y la promoción empresarial para que las mujeres puedan acceder a una autonomía financiera que les permita sostener y promover mejores condiciones respecto a su entorno personal y familiar.

De esta manera, la formación de liderazgos igualitarios se percibe como un proceso en donde las mujeres puedan ejercer una influencia eficaz dentro de sus comunidades y a la vez, puedan participar en la toma de decisiones que pueda afectar a los intereses propios de las mujeres sin detrimento de lo que acontezca del lado masculino.

La Ley también se destaca por sus objetivos asociados con el propósito de eliminar toda forma de discriminación, lo cual no se desarrolla aquí en forma extensa, debido al entendimiento de la existencia de los ordenamientos constitucionales y disposiciones relativas en la materia, pero las cuales no pueden ser ignoradas en la medida que se hace intervenir a la CNDH en el proceso de supervisión y observancia de la Ley, si bien sería deseable poner un mayor énfasis a la intervención y capacidad de sanción que se pueda poseer con el apoyo de la CONAPRED, ya que la intervención de la misma puede fortalecer el objetivo de la eliminación de los estereotipos y especialmente atender la problemática asociada con la violencia de género, la cual se entiende que no tiene un mayor desarrollo en la Ley debido a que en forma paralela existen las disposiciones federales y estatales relativas a esta materia en particular.

### *1.2.2 Ejes rectores*

La definición de ejes rectores define que la Ley se ancla bajo una serie de principios con los cuales, los programas de acción deben implementarse de manera concreta. En el artículo segundo de la ley, se pueden ubicar con claridad.

Son principios rectores de la presente Ley: la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya se ha revisado anteriormente, la igualdad, la no discriminación y la equidad son el punto de partida con el cual se concibe la filosofía conceptual de empoderamiento hacia las mujeres. Ello no implica que las mujeres sólo concentren su proyecto en estos referentes, sino que los mismos deben complementarse de manera específica con conceptos torales de la vida institucional tales como la democracia, la justicia o las libertades, mismos que constituyen el tejido de acciones a ser logradas para garantizar así el pleno ejercicio de la ciudadanía.

Adicionalmente, se pueden identificar dos ejes o principios generales adicionales en el artículo quinto de la Ley, cuando de manera específica se tienen a las acciones afirmativas y al principio de transversalidad, los cuales son definidos el primero como el conjunto de acciones temporales para permitir la igualdad de hecho entre ambos géneros; y en segundo lugar, se define que debe incorporarse una perspectiva de género para efecto de orientar las acciones, decisiones y comportamientos que puedan darse en los ámbitos público y privado,

Resalta que en la definición de las estrategias generales con que las políticas nacionales de igualdad se pretenden realizar, el artículo 16 de la ley destaque particularmente que será mediante la acción de los municipios como se dará la vía de promoción específica con que procuren acortar las diferencias concretas existentes dentro del país entre los géneros. Las campañas de concientización y los programas de desarrollo regional son considerados aquí como expresiones puntuales para dicho fin, apuntando sobre todo a la atención de las condiciones prevalecientes en las áreas rurales y urbanas del país.

Las metas a considerar es que exista plena capacidad económica y acceso a las oportunidades, así como una participación política equilibrada entre mujeres y hombres, además de un cambio cultural profundo en el tratamiento e interacción

de las tareas y responsabilidades usualmente asignadas a las personas respecto a su condición genérica (artículo 17).

Para ello, la definición de una red que articule y oriente dichos esfuerzos resulta prioritaria para dicho propósito. En este sentido, la presencia de un Sistema Nacional para la igualdad (encabezado por el INMUJERES), permite fijar los lineamientos con que dicha política se desarrolla. La definición general del Sistema Nacional se encuentra fijada en el artículo 25 de la ley, el cual lo define como:

[..] el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres.

Bajo esta premisa, el INMUJERES debe proponer la ubicación de ejes rectores tales como la armonización de criterios de las distintas disposiciones legales que estén vinculadas con el propósito de la ley, así como crear, (re)agrupar y coordinar a los programas existentes en la materia a efecto de lograr el mejor rendimiento presupuestal y social en beneficio de la propia ciudadanía. En especial, destaca el elemento rector de la capacitación y la puesta al día acerca de los factores que deben fomentar la igualdad entre mujeres y hombres dentro de la propia administración pública y la sociedad en su conjunto (artículo 25).

Un marco de referencia importante es que en el caso del Programa Nacional, el INMUJERES deberá revisar sus contenidos generales cada tres años, además de que al mismo tiempo, el titular del Ejecutivo deberá incluir en forma obligatoria dentro de sus informes de gobierno, información acerca de la implementación del Programa y de las acciones asociadas con el cumplimiento de la Ley (artículos 30 y 31).

En este sentido, a lo largo de la Ley se definen campos de empoderamiento específico que deben reflejarse en objetivos y acciones concretas, como lo son: a)

la igualdad en la vida económica nacional, b) la igualdad en la participación y representación política, c) igualdad en el acceso de los derechos sociales, d) igualdad de participación en la vida civil, e) la eliminación de estereotipos genéricos, f) igualdad en el acceso a la información y f) garantías institucionales para la observancia de la ley.

### *1.2.3 Implementación*

Por otra parte, la ley define dos niveles concretos de implementación, que implican la presencia tanto de un Sistema Nacional, así como la de un Programa Nacional orientados a promover la igualdad entre mujeres y hombres. Ambos se encuentran señalados en los artículos 5 y 18 de la Ley y ambos deben regirse bajo el principio de observancia que deberán estar definidos en las propias atribuciones que se concedan a las autoridades en el marco de los planes y programas que se aprueben al efecto (artículos 19 y 20).

En este sentido, la implementación de la ley implica diseñar una distribución de competencias y un esquema de coordinación interinstitucional. En este caso, los niveles de autoridad territorial que son reconocidos son la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios. Entre todos ellos deberán darse las acciones necesarias para crear el Sistema Nacional para la Igualdad (artículos 7 y 8), y al mismo tiempo se deberá trabajar en consonancia específica con el Instituto Nacional de las Mujeres, a fin que la Federación y los demás órdenes de gobierno puedan suscribir e implementar programas orientados a fortalecer la igualdad genérica en todos los órdenes y las instituciones (artículo 9), además de que se prevean las necesidades humanas, financieras y materiales para que dichas acciones puedan llevarse a cabo sin menoscabo del objetivo de igualdad perseguido (artículo 10).

En esta dirección, a la Federación se le concede un nivel de preeminencia para la definición interna y externa de la llamada Política Nacional en materia de igualdad de género (artículo 12), misma que debe disponer del apoyo y definición correspondiente por parte de las entidades y municipios, a través de sus autoridades y congresos (artículos 13 y 14), mediante la debida planeación y proyección de la misma en contextos de mediano y largo plazo sobre las acciones y políticas públicas a desarrollar.

Entre las acciones puntuales que deben ser aplicadas para el cumplimiento de la Política Nacional dentro del artículo 34 de la ley se indican las siguientes relacionadas en el terreno económico:

- I. Promover la revisión de los sistemas fiscales para reducir los factores que relegan la incorporación de las personas al mercado de trabajo, en razón de su sexo;
- II. Fomentar la incorporación a la educación y formación de las personas que en razón de su sexo están relegadas;
- III. Fomentar el acceso al trabajo de las personas que en razón de su sexo están relegadas de puestos directivos, especialmente;
- IV. Apoyar el perfeccionamiento y la coordinación de los sistemas estadísticos nacionales, para un mejor conocimiento de las cuestiones relativas a la igualdad entre mujeres y hombres en la estrategia nacional laboral;
- V. Reforzar la cooperación entre los tres órdenes de gobierno, para supervisar la aplicación de las acciones que establece el presente artículo;
- VI. Financiar las acciones de información y concientización destinadas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres;
- VII. Vincular todas las acciones financiadas para el adelanto de las mujeres;
- VIII. Evitar la segregación de las personas por razón de su sexo, del mercado de trabajo;
- IX. Diseñar y aplicar lineamientos que aseguren la igualdad en la contratación del personal en la administración pública;
- X. Diseñar políticas y programas de desarrollo y de reducción de la pobreza con perspectiva de género, y
- XI. Establecer estímulos y certificados de igualdad que se concederán anualmente a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas en la materia.

En materia de participación y representación política, el artículo 35 resalta que las acciones importantes a considerar son:

- I. Favorecer el trabajo parlamentario con la perspectiva de género;
- II. Garantizar que la educación en todos sus niveles se realice en el marco de la igualdad entre mujeres y hombres y se cree conciencia de la necesidad de eliminar toda forma de discriminación;
- III. Evaluar por medio del área competente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular;
- IV. Promover participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos;
- V. Fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos;
- VI. Desarrollar y actualizar estadísticas desagregadas por sexo, sobre puestos decisorios y cargos directivos en los sectores público, privado y de la sociedad civil, y
- VII. Fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En su artículo 40, la ley define las propuestas que se deben buscar en materia de la igualdad civil entre mujeres y hombres <sup>5</sup> :

- I. Mejorar los sistemas de inspección del trabajo en lo que se refiere a las normas sobre la igualdad de retribución;
- II. Promover investigaciones con perspectiva de género en materia de salud y de seguridad en el trabajo;
- III. Impulsar la capacitación a las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- IV. Apoyar las actividades de interlocución ciudadana respecto a la legislación sobre la igualdad para las mujeres y los hombres;
- V. Reforzar la cooperación y los intercambios de información sobre los derechos humanos e igualdad entre hombres y mujeres con organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales de cooperación para el desarrollo;
- VIII. Impulsar las reformas legislativas y políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar en los ámbitos público y privado;
- IX. Establecer los mecanismos para la atención de las víctimas en todos los tipos de violencia contra las mujeres, y
- X. Fomentar las investigaciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

---

<sup>5</sup> Cabe mencionar que en el texto publicado de la Ley en el Diario Oficial de la Federación no se incluyen los numerales VI y VII del artículo.

Por otra parte, en el contexto de la eliminación de los estereotipos, la Ley se plantea como acciones generales en su artículo 42:

- I. Promover acciones que contribuyan a erradicar toda discriminación, basada en estereotipos de género;
- II. Desarrollar actividades de concientización sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres,
- III. Vigilar la integración de una perspectiva de género en todas las políticas públicas.

En primera instancia, la ley determina que será el Instituto Nacional de las Mujeres a quien corresponde coordinar los esfuerzos generales en la definición y cumplimiento de la política de igualdad genérica por parte de las autoridades (artículo 21). Su Junta de Gobierno tendrá la responsabilidad de fijar los lineamientos operativos en los cuales deberá traducirse la acción integral del Estado, a fin de coadyuvar para que la presencia del Sistema Nacional de Igualdad sea efectiva en sus diversos órdenes.

Resulta importante mencionar que la ley indica la participación concreta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por cuanto bajo su intervención se definirán los criterios de observancia marcados por la propia ley, bajo las modalidades de monitoreo, evaluación y seguimiento de los acuerdos interinstitucionales que se lleguen a pactar entre las diversas instancias participantes dentro del Sistema y el Programa Nacional correspondientes (artículos 11 y 22).

De la misma manera, a la CNDH se le faculta con la tarea de integrar un sistema de información que permita ubicar los niveles de cumplimiento específico en el ámbito de la aplicación de las políticas y acciones públicas en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Para ello, se deberá asumir el apoyo de expertos en la materia, si bien no se indica si los mismos deberán conformar algún tipo de mecanismo o instancia ad hoc para dicho fin (artículos 46 y 47).

Adicionalmente, la Ley instruye a que la CNDH realice las siguientes acciones a efecto de cumplir con el compromiso de observancia que le ha sido encomendado por la misma en su artículo 48:

- 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

En la medida que tales acciones se desarrollan, la CNDH está facultada para recibir quejas, emitir informes y recomendaciones respecto a las situaciones asociadas con el cumplimiento de la Ley (artículo 49).

Como se ha indicado en otra parte, esta situación se debe reproducir en forma análoga en los ámbitos de las entidades federativas y los municipios, mediante la presencia de Sistemas Estatales y Municipales para la Igualdad (artículo 27).

En la parte correspondiente a la implementación del Programa Nacional de Igualdad, la ley define que el mismo debe ejecutarse desde el INMUJERES en combinación con las demás instancias de autoridad, y que la misma forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y de las demás acciones que se encuentren fundamentadas en el contexto de la Ley de Planeación. Dicha situación también deberá ser análoga para las entidades federativas y los gobiernos municipales, en el marco de sus leyes, sistemas y programas específicos (artículo 29).

De manera separada, la Ley contempla que la interacción con el sector privado se deberá generar a través de convenios y contratos en donde se indiquen las responsabilidades y compromisos que asume de cara al desarrollo de la política nacional de igualdad, especialmente en los ámbitos de orientación, estímulo y apoyo (artículo 28).

En particular, llama la atención que la Ley defina la existencia de contratos, ya que ello infiere la posibilidad de que el Estado pague o subsidie al sector privado a efecto de que estos acepten y permitan el acceso de dichas políticas de igualdad dentro de sus empresas u organizaciones. Lo anterior ciertamente es un aspecto no tan positivo si se le mira desde el ángulo que una política pública si bien no parte desde la lógica de imposición, no necesariamente se tiene que ver como una “concesión” en la cual algún actor pretexto su inobservancia aduciendo no estar en condiciones para acatarlo, pese a que esto sea un principio constitucional y legal que no debería ser sujeto a interpretación.

Un aspecto sustantivo a considerar es que, siendo una ley que no sólo abarca a las mujeres, sino que es una ley de igualdad, las acciones previstas deben tener en cuenta que si bien lo más común es pensar en que la discriminación y falta de oportunidades usualmente se presenta respecto de las mujeres, la ley no puede omitir la situación hipotética que la discriminación o la marginación se desarrolle en contra de un varón (por ejemplo, preferir a una mujer sana en contra de un hombre discapacitado en la asignación de un empleo, al margen de las habilidades mostradas para el desempeño de dicho puesto de trabajo).

Un aspecto interesante de la implementación es analizar qué ocurre en caso de incumplimiento u violación expresa a la ley. Ya se ha mencionado de manera concreta, las competencias que corresponden a la CNDH. Sin embargo, el artículo tercero en su segundo párrafo y el artículo cuarto nos hablan de los ámbitos de responsabilidad jurídica en que incurren aquellos que violan la misma:

**Artículo 3.-** [...] La trasgresión a los principios y programas que la misma prevé será sancionada de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso, por las Leyes aplicables de las Entidades Federativas, que regulen esta materia.

**Artículo 4.-** En lo no previsto en esta Ley, se aplicará en forma supletoria y en lo conducente, las disposiciones de 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, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano y los demás ordenamientos aplicables en la materia.

Visto de esta manera, el primer ámbito de responsabilidad se refiere al incumplimiento administrativo en el cual incurran las propias autoridades en caso de no proteger o implementar adecuadamente la protección general del principio de igualdad genérica, en cualquiera de sus manifestaciones o disposiciones legales. En este sentido, la ley remite en un ámbito secundario, a las situaciones de orden penal o civil, mismas que ya implican un nivel diferenciado en la acción que deben emprender las partes afectadas en caso de existir otro tipo de situaciones al respecto.

Sin embargo, habría que pensar en una situación en donde la CNDH presenta todavía un nivel de impacto menor respecto al cumplimiento general de los derechos humanos en México, por lo que la situación particular de las mujeres no necesariamente se encuentra dentro de mejores condiciones. Ciertamente aquí se tiene un terreno normativo en el cual todavía debe trabajarse a efecto de poder afianzar criterios de sanción más rigurosos para los diversos ámbitos con que se vincula la Ley, y a la vez se pueda observar con mayor nitidez los niveles de cumplimiento en materia de igualdad sustantiva.

## *Capítulo 2*

### *Las leyes estatales de igualdad entre mujeres y hombres*

#### *Comparaciones con la Ley General.*

Una de las situaciones más comunes que prevalecen dentro del orden jurídico mexicano es el efecto “imitación” con que los gobiernos y congresos estatales aprueban de manera literal una ley de alcance nacional para aplicación local. En otros casos, la experiencia demuestra encontrar condiciones opuestas, a partir de la perspectiva de diferenciación política (respecto a tratar de conceder derechos o beneficios adicionales que aparentemente no perjudican el espíritu de la materia asociado con la ley. De manera específica, la carencia de ley estatal o encontrar una con un carácter más avanzado, implicaría en primera instancia una condición de apoyo u rechazo respecto a la acción política federal.

Como conviene recordar, la LGIMH fue aprobada hacia finales del sexenio pasado el 2 de agosto de 2006, y por ende, su puesta en marcha hacia los espacios estatales ha sido lenta, pero no ha dejado de tener respuesta en siete entidades de la República, mismas que han aprobado legislaciones similares: Distrito Federal (15 mayo, 2007), Campeche (4 julio, 2007), Zacatecas (24 mayo, 2008), Puebla (22 agosto, 2008), Sonora (25 septiembre, 2008), Baja California Sur (10 noviembre, 2008) Durango (1 enero, 2009), Michoacán (1 enero, 2009), Sinaloa (31 marzo, 2009).<sup>6</sup> Mención aparte merecen los casos de Morelos y Tamaulipas,

---

<sup>6</sup> Cabe mencionar que no se analiza en este trabajo el caso de Oaxaca, cuya Ley de Igualdad ya fue aprobada por el congreso estatal el pasado 27 marzo de 2009, pero no ha entrado en vigor porque no se ha publicado en el Periódico Oficial de la entidad, además de que no se ha podido acceder al contenido de la ley. Tampoco se analiza aquí el caso de Coahuila, que si bien posee una Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación aprobada el 24 de agosto de 2007, esta se ubica primordialmente en la atención de grupos vulnerables como discapacitados, jóvenes, niños, indígenas o adultos mayores, sin mención expresa de las mujeres. Por otra parte, no incluye ninguna conceptualización o temática centrada a la perspectiva de género, hablando sólo de igualdad de oportunidades y algunos temas de interés aislados como el rechazo a la discriminación por motivos de género (art.2), la libre elección de pareja (art.13, XIV), el fomento de la educación mixta (art.15, I) la salud reproductiva y la planificación familiar (art.15, X y art.19, I) o el destinar créditos en forma equitativa para hombres y mujeres (art.21, I), a la vez que considera la ejecución de los programas y acciones tendientes a promover la equidad de género, pero remitiendo a la evaluación y seguimiento al Programa Estatal de las Mujeres (art. 22, II y III).

ya que los mismos anticipan en tiempo y forma a la aprobación de la Ley General (en Morelos fue publicada el 3 de septiembre de 2003, mientras que en Tamaulipas se expidió originalmente el 8 marzo de 2005 y fue modificada posteriormente el 6 de diciembre, 2005).

De igual manera, conviene indicar que se tienen introducidas iniciativas en la materia dentro de los congresos de Jalisco, Yucatán y Veracruz desde el año 2008, y más recientemente está el caso de Querétaro. Con ello se puede observar que comienza un proceso de acelerada aprobación de leyes que contienen como sustancia la materia de promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

En esta segunda parte del capítulo, procederemos a ubicar las características generales que poseen los ordenamientos de igualdad genérica aprobados hasta ahora en las entidades federativas. Particularmente resaltaremos las condiciones de similitud y diferencia que mantienen respecto de la ley federal, a efecto de ubicar las potenciales áreas de mejora o deficiencia que poseen respecto al estándar nacional.

Lo anterior resulta importante de mencionar, en la medida que se encuentran casos en donde se encuentra una mera traslación literal de la ley general, sin que ello haya representado para el poder legislativo local, mayor esfuerzo que el simple cambio de algunos términos en materia de niveles o actores responsables de los ámbitos de acción y los procesos de implementación respectivos. Por este motivo, la exposición de los casos se limitará a indicar cuáles son las entidades que adoptaron el criterio de reproducir en forma literal el texto del ordenamiento federal en la materia.

En cambio, los casos que se reconocen por sus diferencias, lo hacen no sólo en función de poseer acciones o programas distintos o adicionales a los que incorpora la ley federal, sino que establecen distinciones claras de

conceptualización en el tratamiento mismo de la igualdad sustantiva de género, lo cual se atribuye al carácter mismo con que se da la presencia de gobiernos con una orientación político-partidaria más progresista que el gobierno federal. Por ello, el análisis tratará de situar las condiciones concretas en que dichas leyes poseen atributos específicos que las colocan por encima o por debajo del parámetro federal.

En este caso, cabe mencionar que se revisan cada uno de los casos a partir de ubicar las diferencias principales contenidas en las leyes respecto de la Ley General. El análisis se complementa con la elaboración de un resumen que permite situar las concordancias y diferencias entre los ordenamientos respectivos. Cada resumen se anexa con el juicio comparativo realizado, a efecto de que se puedan situar con precisión los elementos considerados en cada ley.

### *2.1 Morelos*

La Ley de Igualdad de Oportunidades con Equidad de Género en el Estado de Morelos fue publicada el 3 de septiembre de 2003 en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número. 4276. Es la ley más antigua que se ha emitido en la materia y fue desarrollada en el marco del primer mandato de gobierno en la entidad a cargo del Partido Acción Nacional.

Su contenido es extremadamente breve, ya que sólo se compone de 10 artículos, pero su análisis es muy importante debido a que es el único caso conocido de una legislación generada por el actual partido gobernante en el marco de una entidad federativa. Su comparación con la Ley General no puede ser puntual, dado que la enunciación de sus principales propósitos se consigna de manera muy ambigua. Sin embargo, en el cuadro resumen se pretende dar una idea de su contenido.

En su artículo 6, la ley define las acciones concretas que persigue:

I. Fomentar la participación social y política dirigida a lograr un efectivo control ciudadano.

- II. Garantizar el derecho a la salud y en especial de los derechos sexuales y reproductivos, así como, en el acceso a servicios de salud de calidad, para todas las personas, sin discriminación, especialmente en zonas rurales;
- III. Implementar un sistema de salud pública, que desarrolle adecuadamente políticas sobre los derechos sexuales y reproductivos;
- IV. Garantizar el acceso a todos los ámbitos y niveles de educación de calidad, con énfasis en la educación rural, especialmente para las niñas; así como, la erradicación de los prejuicios sexistas en todos sus niveles;
- V. Fomentar el acceso a recursos productivos, financieros y tecnología, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural y lingüística;
- VI. Promover el acceso al empleo de las mujeres jefas de hogar y de las personas con discapacidad; y
- VII. En los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y en los Ayuntamientos de los Municipios, de acuerdo con los conocimientos y aptitudes de las personas, se procurará que no exista más del setenta por ciento de un solo género, en plazas de mandos medios y superiores.

Sin duda alguna, la ley estatal es una de tipo enunciativo, si bien ilustra varios de los terrenos que son de mayor interés en la lógica de crear una política con alcances genéricos, si bien concentra su atención en las dimensiones de la salud reproductiva, la educación, la violencia y la construcción de oportunidades laborales y políticas. Requiere de una reforma que la armonice plenamente con la existente en el plano federal. Por esta razón, se tiene que calificar su situación como deficitaria en el contexto comparado con otras entidades federativas.

#### *Resumen de la LISMH-Morelos por artículos.*

##### Artículos

- 1-Describe que el objeto de la ley es propiciar la igualdad de oportunidades
- 2-Establece el concepto de discriminación
- 3-Enuncia el alcance de las prácticas discriminatorias de manera directa e indirecta
- 4-Señala que es tarea del Estado propiciar la igualdad de oportunidades con equidad de género.
- 5-Señala que el Estado debe desplegar acciones positivas temporales para propiciar la igualdad de oportunidades, eliminar la discriminación y propiciar la equidad de género.
- 6-Define los campos donde darse orientarse la política de igualdad de oportunidades por parte del Estado.
- 7-Define un conjunto de acciones a ser aplicadas en los terrenos de a) la generación de las condiciones para la construcción de relaciones de equidad y de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres y de personas con discapacidad; b) la promoción del desarrollo pleno y el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes de todos los credos y situación socio-económica,

c) la eliminación de condiciones y manifestaciones de subordinación de las mujeres y la violencia de género; y d) Reconocer y garantizar la participación ciudadana y los mecanismos de control social para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades con equidad de género

8-Describe que será tarea del Estado promover las acciones relacionadas con la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

9-Describe los ámbitos de responsabilidad de los diversos órdenes y poderes del gobierno estatal para desarrollar los programas y planes estatales de igualdad de oportunidades con equidad de género.

10-Establece la obligación de que los niveles estatal y municipal de gobierno asignen recursos para el cumplimiento de los objetivos de la ley y de los programas y planes que deriven de ella.

## 2.2 Tamaulipas

La Ley para la Equidad de Género en Tamaulipas fue publicada originalmente en el Periódico Oficial en su número 28 del 8 de marzo de 2005 y posteriormente hizo una reforma al artículo 17 párrafo 2 inciso b, la cual apareció publicada en el Periódico Oficial número 145, del 6 de diciembre de 2005. Resulta importante mencionar que la Ley no responde a la estructura de la Ley General debido a su publicación previa.

Debido a lo anterior, su análisis y comparación son interesantes dado que la ley fue emitida por un gobierno de extracción priísta (la entidad sigue controlada a la fecha por dicho partido político) por lo que sus contenidos pueden ser contrastados a la luz de lo que vendría a configurar a la Ley General en la materia y en comparación con la primera legislación como lo era la del Estado de Morelos.

Una diferencia muy importante es que buena parte del ordenamiento se concentra en describir la naturaleza y atribuciones del Instituto de la Mujer Tamaulipeca, lo cual oscurece en mucho la materia de la ley en tanto un ordenamiento destinado a la promoción de la equidad genérica. Esto hizo muy complicado ubicar un cuadro resumen comparativo entre la ley estatal y la Ley General.

Por desgracia, la relación de objetivos asociados con la parte doctrinaria y operativa de la ley no se presenta sistematizada en forma temática, como si acontece con la Ley General, si bien se pueden ubicar cuáles son las grandes líneas de conducción, como por ejemplo, las marcadas en el artículo 5 de la ley:

- a) Promover la igualdad de oportunidades para el desarrollo integral de la mujer, mediante el aliento de la defensa y representación de sus intereses, el fomento de la cultura de equidad y respeto a sus derechos y la adopción de actitudes y compromisos entre los diferentes órdenes de gobierno, así como en la sociedad en su conjunto, para evitar y eliminar cualquier clase de discriminación por razón de género;
- b) Impulsar la modificación de patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, para superar prejuicios y costumbres, así como eliminar cualquier uso o práctica basada en la premisa de la superioridad o inferioridad del hombre o la mujer
- c) Alentar una mayor integración de las mujeres a las actividades del desarrollo político, económico, social y cultural;

Por otra parte, la ley define que la política de equidad deberá orientarse en las siguientes acciones concretas, mismas que se marcan en su artículo 9:

- a) Incentivar la educación mixta, buscando siempre la permanencia de la mujer en todos los tipos y modalidades de educación;
- b) Impulsar programas de becas y apoyos económicos en favor de aquellas mujeres que en virtud de ser madres solteras hayan dejado los estudios prematuramente, a efecto de que puedan continuar con los mismos;
- c) Proporcionar información sobre el derecho de toda persona a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos;
- d) Establecer programas para lograr una mayor incorporación de las mujeres en el campo laboral, y propiciar que en igualdad de requisitos para su acceso al empleo se aliente su contratación en aras de alcanzar el equilibrio entre géneros;
- e) Impulsar en las instituciones y organizaciones de los sectores público, social y privado, donde el número de mujeres trabajadoras sea menor al de los varones, el derecho preferente de aquéllas a los beneficios de becas para la capacitación laboral, tanto en el Instituto Tamaulipeco de Capacitación para el Empleo como en cualquier otro que se establezca con recursos públicos;
- f) Promover el ascenso y la contratación de mujeres para el desempeño de funciones de carácter directivo, con base en su preparación profesional, a fin de reflejar equidad de género en ese ámbito laboral;
- g) Establecer procedimientos para que en los programas sociales de vivienda, las mujeres accedan a la asignación de créditos, por lo menos en la proporción que representen de la población susceptible de beneficiarse de ellos;
- h) Impulsar la creación de espacios públicos donde se incentive y además se proporcionen los medios adecuados para el desarrollo de actividades culturales, recreativas y de asistencia en beneficio de la mujer;
- i) Formar mujeres con carácter de cuadros políticos susceptibles de ser postuladas para el ejercicio de cargos de elección popular, con miras a lograr una proporción de candidatas equivalente al porcentaje de mujeres que conforman la sociedad;
- j) Disponer procedimientos para evitar se menoscaben los derechos de la mujer en los asuntos de carácter judicial en los que sea parte, especialmente cuando tenga el carácter de agraviada o víctima, y
- k) Promover y coordinar acciones para el establecimiento de guarderías para hijos de mujeres de escasos recursos que carecen de esta prestación.

Vistas en su conjunto, ambos bloques condensan buena parte de las acciones con que se derivan y organizan las instancias estatales en torno a la Ley General. En particular destaca el marco de responsabilidades que se desarrolla en torno al Instituto de la Mujer, si bien a la fecha ello implicaría revisar las condiciones en que el Sistema Estatal y Programa Estatal de la entidad tendrían que haberse constituido para dar cumplimiento a las obligaciones marcadas en el ordenamiento federal en el sentido de armonizar y organizar a las distancias instancias que intervienen en el proceso de la política de igualdad. En este sentido, resulta claro que la ley de equidad tamaulipeca requiere de una adecuación que permita mejorar su contenido y separar la parte relativa a la naturaleza específica del Instituto de la Mujer.

En términos generales, cabe señalar que la Ley de Equidad debe verse ahora en una condición deficitaria con respecto a la Ley General, pese a la presencia de un buen número de elementos que permiten identificar su manejo de contenidos con una perspectiva de género.

#### *Resumen de la LISMH-T por artículos.*

##### Artículos

1-1 Define el objeto de la ley en torno a la idea de equidad y establece las bases y atribuciones del Instituto de la Mujer Tamaulipeca.

2-Define el objeto del estado relativo a promover la equidad de género

3-Define el alcance u observancia jurídica de la ley

4-Prosigue en torno a los ámbitos y propósitos de acción de la ley

5-Define los campos de igualdad entre género y que deberán ser motivo de acciones correctivas por parte de los entes públicos en coordinación con los sectores privado, académico y social

6-5 Define conceptos como equidad de género, perspectiva de género, medidas positivas o compensatorias, y sexo.

7-Define las conductas que no deben considerarse como discriminatorias para las mujeres

8-Define las conductas que si se consideran como discriminatorias para las mujeres

9-Describe el catálogo de medidas positivas o compensatorias a favor de las mujeres abarcando los campos del desarrollo económico, la participación política y laboral, así como los aspectos educativos y sociales.

10 a 23- Establece las bases, estructuras y atribuciones del Instituto de la Mujer Tamaulipeca.

24 a 26- Define las atribuciones del Consejo Consultivo Ciudadano del Instituto.

27 a 29-Describe los objetivos y acciones del Programa Institucional de la Mujer

30 y 31-Define las atribuciones del Órgano de Vigilancia del Instituto de la Mujer.

32 a 36-Describe las atribuciones que posee el Instituto de la Mujer para desahogar procedimientos de quejas.

37 a 41-Describe las atribuciones que posee el Instituto de la Mujer para desahogar procedimientos de reclamación.

42 a 47- Describe las atribuciones que posee el Instituto de la Mujer para desahogar procedimientos de conciliación.

48-Describe las atribuciones que posee el Instituto de la Mujer para desahogar procedimientos de investigación administrativa

49-Describe las atribuciones que posee el Instituto de la Mujer para desahogar procedimientos de sobreseimiento.

50 y 51-Describe las atribuciones que posee el Instituto de la Mujer para desahogar procedimientos de resolución.

52 a 54 Describe las atribuciones que posee el Instituto de la Mujer para aplicar medidas y sanciones administrativas derivadas de las resoluciones.

55- Describe el marco laboral que posee el Instituto de la Mujer

56- Describe las condiciones en que podrá disolverse el Instituto de la Mujer.

Transitorios

1 a 8 Describe los plazos y procedimientos asociados con la integración de las instancias del Instituto de la Mujer.

### *2.3 Distrito Federal*

La Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal fue publicada por la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de mayo de 2007. El Partido de la Revolución Democrática ha mantenido desde 1997 una presencia en el control de la Jefatura de Gobierno, convirtiéndola entonces en el prototipo de los esquemas de aplicación de programas sociales con que se han pretendido identificar y diferenciar las administraciones de este partido respecto a las emanadas del PAN y el PRI.

En este sentido, las características de la ley parten claramente en colocar el concepto de igualdad sustantiva como parte de la definición y el objetivo concreto

que busca cumplir el ordenamiento. Sin embargo, su articulado es menor al de la Ley General, y se mantiene en su mayor parte vinculado a la estructura y temáticas marcadas por el ordenamiento federal. Sin embargo, el ordenamiento presenta una propuesta completamente distinta en la parte relativa a las acciones que buscan desarrollar la igualdad económica, ya que señala un modelo de equidad laboral y educativa, el cual propicia alentar un esquema progresivo de empoderamiento y reducción de distancias entre géneros.

Seguida por otras entidades, la ley identifica la presencia de la discriminación directa e indirecta, y define un apego al cumplimiento del artículo cuarto constitucional, relativo a la igualdad entre mujeres y hombres. Al mismo tiempo define el principio de protección y beneficio jurídico en la aplicación de la ley, mediante el uso del derecho de conciliación dentro de los diversos ámbitos sociales, a la par de propiciar el uso responsable del lenguaje para disminuir los estereotipos discriminatorios.

En este sentido, la legislación permitió abrir varias líneas complementarias a las dimensiones colocadas por la Ley General, y las cuales han sido retomadas por ordenamientos estatales posteriores, como los de Zacatecas y Durango. Dentro de una calificación general, se puede indicar que la ley del DF se encuentra por encima de las condiciones fijadas por la legislación federal.

*Resumen de concordancias y diferencias principales entre la LISMH-DF y la LGIMH por artículos.*

(A partir de este caso, se presenta la información con el siguiente criterio: primero se indica el articulado de la Ley local, seguido del artículo correspondiente en la Ley General. Si no existe diferencia de contenido u fondo no se marca diferencia, En caso de existir esta se indica y además se ubica el carácter negativo u más progresivo que la legislación local representa de manera comparada respecto del ordenamiento nacional).

## Artículos

1-1 Establece como propósitos adicionales la aplicación de acciones afirmativas y erradicar la discriminación por motivos de género. +

2-2

3-3 Condensa las diversas condiciones de desventaja en que se puedan encontrar las personas.+

4-4 Señala el principio de buscar el máximo beneficio de protección a las personas en la aplicación jurídica del ordenamiento.+

5-5 En la definición conceptual, se agregan los términos Ente Público, Igualdad Sustantiva, Perspectiva de Género, Principio de Igualdad. +

6-6 Incluye los principios de discriminación directa e indirecta. +

7-9

8-12

9-24

10-17

11-18

12-21

13-20 y 22

14-23 Define las dependencias que deben integrar el Sistema, así como se determina incluir a 4 representantes provenientes de la sociedad civil e instituciones académicas. También indica que el Sistema deberá sesionar trimestralmente y tomará decisiones por mayoría simple. +

15-21

16-25 y 26

17-29

18-30 Se establece que el Instituto de las Mujeres debe revisar anualmente el programa.+

19-31

20-32

21-Define que los entes públicos están obligados a garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, de acuerdo a lo establecido en el artículo cuarto constitucional, así como indica que deben alentarse el derecho de conciliación, la corresponsabilidad familiar con permisos de paternidad, +

22-Define que se deben dar las acciones necesarias para evitar la discriminación laboral. +

23-34 Se establece todo un catálogo de acciones precisas que deben ser desarrolladas para promover la participación económica sin discriminación genérica. +

24-35

25-36

26-37

27-38 Adiciona la formación del personal del servicio de salud, para atender situaciones de violencia de género e incorpora la progresividad de los servicios de cuidado y atención del desarrollo integral de las niñas y los niños. +

28-39

28-40 Agrega el objetivo de generar mecanismos institucionales que fomenten el reparto equilibrado de las responsabilidades familiares. +

30-41

31-42 Para combatir los estereotipos genéricos, los entes públicos deberán promover la utilización de un lenguaje con perspectiva de género en la totalidad de las relaciones sociales. +

32-43

33-44

34-45

35-46 La tarea de evaluación y seguimiento de la política de igualdad estará a cargo del Instituto para las Mujeres del DF. +

36-46

37-48

38-3

Transitorios

1-1

2-2

#### *2.4 Campeche*

La Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Campeche se emitió el 5 de julio de 2007 en el Periódico Oficial de la entidad en su número 3835. En dicha entidad ha gobernado el Partido Revolucionario Institucional. Se ubica como una zona donde prevalece un proceso de marginación y desigualdad importante dentro del conjunto de su población, si bien se maneja en un contexto histórico de relativa progresividad. Su estudio resulta interesante por cuanto fue el primer estado gobernado por dicho partido político que emitió una legislación de igualdad genérica posterior a la Ley General.

En este caso, se vino a constatar la reproducción literal del contenido de la ley estatal con respecto a la Ley General, en donde incluso hubo la eliminación de algunas atribuciones (si bien menores en el conjunto) que hacen verla como una ley estatal sin originalidad, estableciendo quizás la evaluación más baja dentro del conjunto de casos a comparar.

Resalta particularmente que la ley estatal no solicite al ejecutivo informar anualmente sobre la política de igualdad, así como elimine la capacidad de los municipios para solicitar recursos en el materia, ni considerar como tarea primordial la de propiciar la participación de las mujeres dentro de los partidos políticos, ni tampoco promover la capacitación en materia de impartición de justicia con enfoque genérico.

Ciertamente no es la única entidad que deja al margen estos temas, pero dado que no da la compensación de los mismos con la introducción de otros temas, como si ocurre en casos de estados gobernados por el PRI como Puebla, Sonora o Sinaloa, mismos que se verán más adelante, el caso de Campeche es importante desde este punto de vista de la comparación como uno de tipo deficitario en el marco general de las entidades.

*Resumen de concordancias y diferencias principales entre la LISMH-C y la LGIMH por artículos.*

(Primero se indica el articulado de la Ley local, seguido del artículo correspondiente en la Ley General. Si no existe diferencia de contenido u fondo no se marca diferencia, En caso de existir esta se indica y además se ubica el carácter negativo u más progresivo que la legislación local representa de manera comparada respecto del ordenamiento nacional).

Artículos

1-1

2-2

3-3

4-4

5-5

6-6

7-7

8-8

9-9

10-10

11-11

12-12 Agrega como competencias del gobierno estatal, Fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y

hombres, mediante las instancias administrativas que se ocupen del adelanto de las mujeres en el Estado y los Municipios, así como promover, en coordinación con las dependencias de la administración pública estatal la aplicación de la ley. +

13-13

14-16 Se elimina la atribución de que los municipios puedan proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad. -

15-17

16-18

17-19

18-20

19-21

20-22

21-23

22-25

23-26 No se considera en el Sistema Estatal el objetivo de contribuir al adelanto de las mujeres. -

24-27

25-28

26-29

27-30 No se considera que el Ejecutivo local informe anualmente de los avances en materia de política de igualdad. -

28-32

29-33

30-34

31-35

32-36 En materia de alentar la representación política, la ley local no considera los objetivos de evaluar por medio del área competente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular; tampoco considera promover la participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos -

33-37

34-38

35-39

36-40 No se considera como objetivo de la política de igualdad en el ámbito civil impulsar la capacitación a las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia en materia de igualdad entre mujeres y hombres. -

37-41

38-42

39-43

40-44

41-45

42-46

43-48

44-49

Transitorios

1-1

2-2

## *2.5 Zacatecas*

La Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas es producto del Decreto número 99, expedido por el Congreso estatal y publicado el 24 de mayo del 2008 en el suplemento al Periódico Oficial número 42. Resulta importante destacar que la entidad se encuentra bajo un segundo periodo de gobierno a cargo del Partido de la Revolución Democrática y que lo encabeza una de las escasas mujeres gobernadoras que ha tenido el país. Por ello, la valoración de su contenido resulta importante, debido precisamente a los elementos antes mencionados líneas atrás.

El contenido de la ley presenta aspectos notables en campos como el educativo y la comunicación social de los llamados entes públicos, además de situar los problemas de la discriminación directa e indirecta. Sin duda, las alternativas y mejoras que introduce dentro del ordenamiento propician que el Modelo de Equidad sea una guía de acción metodológica y conceptual muy importante, la cual ha sido imitada en la redacción posterior de otras leyes estatales.

Visto en perspectiva, la ley zacatecana puede ser catalogada como un ordenamiento vanguardista de notoria influencia en el conjunto de las disposiciones existentes en el país, y se coloca claramente por encima de las disposiciones dadas por la Ley General, ya que introduce el principio de garantizar que su aplicación se sujeta al principio jurídico garantista de la obtención de máximo beneficio para las personas.

Además, cabe señalar que la ley marca tiempos y responsabilidades puntuales para la puesta en marcha del Sistema de Igualdad estatal, además que se propicia

que las autoridades informen anualmente y se tenga una participación activa de la sociedad civil dentro del proceso de la formación de las políticas respectivas.

*Resumen de concordancias y diferencias principales entre la LIMH-Z y la LGIMH por artículos.*

(Primero se indica el articulado de la Ley local, seguido del artículo correspondiente en la Ley General. Si no existe diferencia de contenido u fondo no se marca diferencia, En caso de existir esta se indica y además se ubica el carácter negativo u más progresivo que la legislación local representa de manera comparada respecto del ordenamiento nacional).

Artículos

1-1

2-1 y 2

3-2 Señala el aspecto de la dignidad, así como la incorporación de los tratados internacionales. +

4-3

5-4

6-Señala el criterio de que en la aplicación de la ley deberá considerar el beneficio que mejor proteja a las personas. Similar al DF. +

7-5 Se agregan como conceptos rectores del sistema, los de Acciones a favor de las mujeres, Ente Público, Política de Igualdad, Modelo de Equidad. +

8-6

9-Establece los conceptos de discriminación directa e indirecta y las condiciones en que ambos se manifiestan.+

10-Desarrolla el problema de la discriminación por maternidad o embarazo. +

11-7

12-8

13-9 Agrega las facultades de que el Instituto de las Mujeres local pueda suscribir acuerdos y convenios de cooperación institucional..

14-10

15-Establece las bases generales de observancia con que deben desempeñarse el gobierno estatal y los organismos autónomos en su coordinación. +

16-12

17-16

18-17

19-18 Agrega como instrumento del sistema al Modelo de Equidad de Género. +

20-19

21-21

22-23

23-Define la integración de las dependencias participantes dentro del Sistema Estatal. Asimismo, incorpora dos representantes de organizaciones de la sociedad

civil y dos académicas o académicos con participación destacada sobre el tema, a invitación expresa del Sistema. +

24- El Sistema deberá sesionar al menos una vez cada tres meses y podrá celebrar las reuniones extraordinarias que considere convenientes para dar cumplimiento a la presente Ley. +

25-24

26-25 y 26

27-27

28-28 Define que la cooperación con el sector privado sólo se dará mediante convenios y se incorporan bajo estas bases a los sectores académico y social. +

29-29 Se asume que el programa estatal debe aprobarse con criterios de transversalidad.+

30-30 Señala el principio de revisión anual del programa a cargo del Instituto de las Mujeres local. +

31-31 Incorpora a los presidentes municipales en la obligación de presentar informes anuales sobre la situación de avances que guardan los programas de igualdad. +

32-Establece las particularidades del Modelo de Equidad. +

33-Se reafirma el principio de que la ley debe garantizar la igualdad entre géneros.

34-Se reafirma el compromiso que tienen los entes públicos de garantizar el derecho a la igualdad en los términos que la fija la constitución estatal.

35-Define que el Sistema Educativo Estatal incluya entre sus fines, la educación en el respeto de los derechos fundamentales y en la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, para eliminar los obstáculos que la dificultan. Además señala las acciones puntuales que se deben realizar para cumplir con dicho propósito. +

36-Establecen el objetivo de que los entes públicos y privados deben realizar todas las acciones a su alcance para que se erradique la discriminación económica entre géneros. +

37-34

38-35

39-36

40-37

41-38 Se incorporan los objetivos de atender la formación de personal de salud especializado en atender situaciones de violencia de género. +

42-39

43-40

44-41

45-42 Se agrega el objetivo de promover la utilización de un lenguaje con perspectiva de género en la totalidad de las relaciones sociales. +

46- Como estrategia para la eliminación de los estereotipos sexistas, los medios de comunicación social de los entes públicos, deberán transmitir una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres en la sociedad, promoviendo para ello el conocimiento y la difusión del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo.

47-Se definen las pautas de comunicación social que deben seguir los entes públicos para cumplir con el artículo anterior. +

48-43

49-44

50-45

51-46 Define que el Instituto de las Mujeres sea la entidad encargada de dar seguimiento a la política de igualdad implementando el modelo de equidad. +

52-46

53-48

54-3

Transitorios

1-1

2-Se derogan los ordenamientos contrarios a la ley.

3-Se dan 60 días para constituir el sistema.

4-Se dan 30 días posteriores a la constitución del Sistema, para expedir su Reglamento.

5-Se dan 90 días posteriores a la publicación del Reglamento, para que se integre y difunda el Programa Estatal de Igualdad

6-El Instituto para las Mujeres Zacatecas deberá modificar su Estatuto Orgánico en un lapso no mayor a 60 días contados a partir de la expedición de la Ley.

7-El presupuesto estatal 2009 deberá considerar las necesidades del Sistema Estatal. +

## 2.6 Puebla

La Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla fue publicada el 22 de agosto de 2008. En la entidad se presenta un proceso de control político a cargo del Partido Revolucionario Institucional. En particular, cabe decir que dicha entidad federativa se caracteriza por tener niveles de alta marginación socioeconómica y educativa, de ahí que la ley local se enfoque de manera prioritaria hacia ambos campos.

Sin embargo, cabe ubicar que la ley elimina algunos factores asociados con la rendición puntual de cuentas en materia de las obligaciones que deben tener el ejecutivo estatal, ya que no se le pide un compromiso expreso asociado con la formulación de informes que indiquen el grado de avance obtenido. Tampoco presenta un papel muy sólido en la actuación y conformación de las partes que

deben integrar al Sistema Estatal, en particular la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y el Instituto de la Mujer.

Con todo, la ley presenta innovaciones interesantes en su parte de objetivos generales, en la medida que trata de reagrupar las metas conceptuales de las políticas públicas a ser implementadas, destacándose aspectos como el llamado derecho de conciliación familiar, así como introducir una concepción integral en los aspectos educativos para abatir la discriminación. En este aspecto, la ley presenta un componente de fomentar los valores de reciprocidad y solidaridad entre géneros, aunque sin olvidar las desventajas específicas de las mujeres. Por otra parte, posee un fuerte componente de estudio para combatir el atraso económico y fomentar la participación ciudadana directa mediante debates públicos.

Con todo, es una ley que se apega en buena parte de su redacción a repetir los aspectos centrales de la Ley General. Sin embargo, puede decirse que debido a los contenidos mencionados, la ley local tiene una calificación global por encima del ordenamiento federal, pero ciertamente hay que atender los aspectos vinculantes de la acción del Poder Ejecutivo estatal.

*Resumen de concordancias y diferencias principales entre la LIMH-P y la LGIMH por artículos.*

(Primero se indica el articulado de la Ley local, seguido del artículo correspondiente en la Ley General. Si no existe diferencia de contenido u fondo no se marca diferencia, En caso de existir esta se indica y además se ubica el carácter negativo u más progresivo que la legislación local representa de manera comparada respecto del ordenamiento nacional).

Artículos

1-Presenta una caracterización general de los objetivos principales de la ley, pero que no se reduce a la idea de igualdad sustantiva, sino que se desarrolla en varios aspectos de política pública aplicada. +

2-3

3-2 Agrega como principios rectores, a la igualdad de trato, respeto a la diversidad y a la diferencia, integración de la perspectiva de género, acción positiva, roles y

estereotipos en función del sexo, representación equilibrada, colaboración y coordinación. +

4-5 Agrega una definición conceptual para la perspectiva de género y el principio de igualdad. +

5-4

6-6

7-7

8-12

9-16

10-17

11-14

12-Aquí se agrupan compromisos concretos que se recuperan de varios artículos de la Ley general, pero destacan la incorporación del derecho a conciliación en el ámbito familiar y otorgar licencias de paternidad por ocho días. (Similar al DF) +

13-17

14- La ley local desarrolla un enfoque particular en materia educativa, garantizando que los planes de estudio, los enfoques pedagógicos, los métodos didácticos, así como los textos, publicaciones y material de apoyo docentes, contengan los principios y valores que expongan la igualdad entre hombres y mujeres. +

15- Se define que el Estado dictará las medidas necesarias para que todas las edificaciones e instalaciones de uso público dispongan de los servicios, equipamiento y facilidad que sean requeridos para su utilización por personas de uno u otro sexo. +

16-18

17-19

18-23

19-24

20-25 No considera la posibilidad que el Instituto de la Mujer determine las condiciones que deben tener la información que proporcionen las dependencias públicas para el proceso de evaluación en materia de igualdad. -

21-16 y 17

22-29

23-30 Establece una revisión anual del Programa Estatal a cargo del Instituto de la Mujer. +

24-Ratifica que los contenidos del Programa Estatal de Igualdad se ajusten a los principios marcados en los artículos 1 y 21 de la ley local. +

25-10

26-27

27-28

28-11

29-35

30-36

31-33 Se agregan como objetivos de igualdad económica, promover la participación de la mujer en el sector productivo, y garantizar el acceso a la

capacitación, adiestramiento y asesoramiento técnico de comercialización y distribución. +

32-34

33- Señala que las bases normativas de las relaciones de la mujer en el trabajo están constituidas por el derecho al trabajo y la igualdad de acceso a todos los empleados a cargos, ascensos, oportunidades y a idéntica remuneración por igual trabajo. +

34- Se prohíbe despedir o presionar a la mujer trabajadora o menoscabar sus derechos con motivo de su estado de gravidez o embarazo; en este caso, la atención médica se proporcionará de forma integral.+

35-37

36-38

37-39

38-40

39-41

40-42

41-43 Acota que el acceso a la información se regirá conforme a la legislación existente en la materia. +

42 y 43-44

44-45

45-47

46-48

47-3 Añade que las penas imputables por violaciones a la ley se comprenderán dentro del Código de Defensa Social presente en la entidad. +

Transitorios

1-1

2-2

## 2.7 Sonora

La Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Sonora fue expedida por el poder legislativo local como decreto ley 172 en el Boletín Oficial, No. 25, sección IX, del 25 de septiembre de 2008. El PRI ha gobernado la entidad sin que hasta ahora haya experimentado algún periodo de poder a manos de otro partido político.

En general, Sonora representa otro caso típico de reproducción literalmente mecánico del ordenamiento federal, sin presentar ningún viso de innovación. En esta medida, el caso sonorenses no se encuentra en un nivel distinto al marcado por la legislación federal. De ahí que la calificación lo coloque dentro del terreno

donde las entidades terminan presentando resultados modestos o nulos en la aplicación de un criterio progresista en la legislación aprobada.

*Resumen de concordancias y diferencias principales entre la LIMH-Son y la LGIMH por artículos.*

(Primero se indica el articulado de la Ley local, seguido del artículo correspondiente en la Ley General. Si no existe diferencia de contenido u fondo no se marca diferencia, En caso de existir esta se indica y además se ubica el carácter negativo u más progresivo que la legislación local representa de manera comparada respecto del ordenamiento nacional).

Artículos

1-1

2-2 Se incluyen a los instrumentos internacionales como parte de la legislación competente en la materia. +

3-3

4-4

5-5 Se agregan los conceptos ente público, equidad de género, igualdad sustantiva, perspectiva de género, principio de igualdad, y se reconocen los espacios que deben ocupar los Sistemas y Programas Municipales. +

6-6

7-7

8-8

9-9

10-10

11-11

12- Establece las atribuciones que corresponderán al Legislativo local. +

13-12 Se agrega la responsabilidad que posee el Ejecutivo local para propiciar la coordinación entre las diversas instancias. +

14-16 No se reconoce el derecho a los municipios de solicitar recursos asociados con programas de igualdad. -

15-17

16-18

17-19

18-20

19-21 Se especifica que los ayuntamientos deberán decidir cuál será la instancia responsable de dar seguimiento a los programas de igualdad. +

20-22 Se establece que la política de evaluación queda bajo la responsabilidad del Instituto Sonorense de la Mujer. +

21-23

22-25

23-26 Se suprime el objetivo de buscar el adelanto de las mujeres. -

24-27

25-28

26-29

27-30 No se incluye la responsabilidad de que el Ejecutivo informe anualmente acerca de los avances en materia de igualdad genérica. -

28-32

29-33

30-34

31-35

32-36 Se excluyen las atribuciones a la Comisión de Derechos Humanos en materia de evaluar los avances en materia de igualdad en la representación política (-), y tampoco se reconoce el punto acerca de la presencia de las mujeres dentro de las estructuras partidarias.-

33-37

34-38 No se incluyen las acciones de protección en materia de igualdad social. -

35-39

36-40 Se omite incluir el punto relacionado con la capacitación judicial con enfoque de género para mejorar el acceso a la impartición de justicia. -

37-41

38-42

39-43

40-44

41-45

42-46 Se define que la política de observancia queda en manos del Instituto Sonorense de la Mujer.+

43-48

Transitorios

1-1

2-2 Señala un plazo no mayor a 6 meses para emitir las disposiciones administrativas que hubiera menester expedir. +

## *2.8 Baja California Sur*

La Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Baja California Sur está fundada en el decreto-ley 1758, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 10 de noviembre del 2008. La entidad actualmente atraviesa por un segundo periodo de gobierno a cargo del Partido de la Revolución Democrática. Siguiendo con el argumento central de este trabajo, la ubicación de contenidos de la ley debe colocarlo por encima del nivel fijado por la Ley General.

Sin embargo, cabe mencionar que la ley local sudcaliforniana es una virtual transcripción de la Ley General (con muy escasas variantes en su redacción). Debido a lo anterior, más bien encontramos algunos aspectos de aplicación que ofrecen variantes de escasa significación conceptual y operativa. En este sentido, el caso sudcaliforniano se aleja en perspectiva de la idea respecto a encontrar propuestas más avanzadas en aquellos estados gobernados por partidos de izquierda.

*Resumen de concordancias y diferencias principales entre la LIMH-BCS y la LGIMH por artículos.*

(Primero se indica el articulado de la Ley local, seguido del artículo correspondiente en la Ley General. Si no existe diferencia de contenido u fondo no se marca diferencia, En caso de existir esta se indica y además se ubica el carácter negativo u más progresivo que la legislación local representa de manera comparada respecto del ordenamiento nacional).

Artículos

1-1

2-2

3-3

4-4

5-5 Sólo se introducen como principios rectores adicionales los de empoderamiento y estereotipo sexual. =

6-6 Define que debe existir pleno acceso al ejercicio de los derechos. +

7-7

8-8

9-10

10-11

11-12 Sólo se agregan algunas atribuciones para que el Ejecutivo local pueda establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las diversas dependencias y los municipios. +

12-Establece la atribución de que el ejecutivo estatal pueda firmar los convenios que sean necesarios con la coadyuvancia del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer. +

13-16 La ley local no reconoce el derecho de los municipios de solicitar presupuesto para aplicarlo en programas de igualdad. -

14-17

15-18 Se elimina el principio de observancia. -

16-19

17-20

18-21

19-23

20-25

21-Indica que la responsable del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer deberá apoyarse en el Consejo Consultivo para la definición de estrategias y decisiones en la materia. +

22-26

23-27

24-28

25-29

26-30 No incluye la obligación de que el Ejecutivo informe anualmente sobre la situación que guarda la política de igualdad. -

27-32

28-33

29-34

30-35

31-36 Se excluyen las atribuciones a la Comisión de Derechos Humanos en materia de evaluar los avances en materia de igualdad en la representación política (-), y tampoco se reconoce el punto acerca de la presencia de las mujeres dentro de las estructuras partidarias.-

32-37

33-38

34-39

35-40 Se omite incluir el punto relacionado con la capacitación judicial con enfoque de género para mejorar el acceso a la impartición de justicia. -

36-41

37-42

38-43

39-44

40-45

41-46 Ubica que la responsabilidad de observancia de la ley corresponde por igual a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos como al Instituto Sudcaliforniano de la Mujer.=

42-48

43-49

Transitorios

1-1

2-2

3- Faculta al Instituto Sudcaliforniano de la Mujer para que dentro del plazo de 1 año pueda realizar la actualización del Programa Estatal de Igualdad. +

## 2.9 Durango

La Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Durango se origina en el decreto-ley n.240, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha del 1 de enero de 2009. En esta entidad existe un largo dominio del gobierno estatal a cargo del Partido Revolucionario Institucional. La estimación inicial es que la ley local aprobada pudiera estar por encima de los criterios contenidos por la Ley General, cuestión que se vino a corroborar con creces, una vez realizado el análisis comparado que se presenta a continuación.

La ley local se reconoce en el espíritu de promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, si bien propone todo un catálogo de principios rectores distintos a los de la ley, lo cual le acerca a un concepto más jurídico y formalista. Adicionalmente, la ley maneja un concepto más elaborado acerca de las condiciones que propician la discriminación, así como procurar una racionalidad jurídica que redunde en resultados óptimos para el debido cumplimiento de la ley. En este caso, la ley local busca un involucramiento expreso de los poderes, evitando que el peso de la carga se sostenga en el Ejecutivo estatal o los organismos autónomos, como ocurre en la Ley General o en otras entidades federativas.

Otra característica importante es la presencia de una Comisión de Igualdad y No Discriminación como parte del sistema estatal, y cuyas propuestas deben ser tomadas en cuenta por el Ejecutivo local para el diseño y decisiones a tomar dentro de la política que se apruebe en la materia. A dicha comisión se le otorgan las facultades de monitoreo y evaluación de la política, si bien ésta es presidida por el ejecutivo local, a través del secretario de Gobierno, lo cual no genera una visión muy aceptable de autonomía.

Sin embargo, cabe destacar las condiciones con que maneja la participación municipal en coordinación con el Instituto de la Mujer local, en donde se parte del principio de las llamadas buenas prácticas de gobierno, para así poder introducir

mejoras continuas en los contenidos de los programas que se determinen impulsar en la materia.

La ley duranguense se remite a proponer la plena equivalencia salarial y laboral, así como son congruentes sus objetivos en materia de la representación política y la participación de las mujeres en los diversos órdenes de gobierno y las organizaciones partidarias. Igualmente, la ley duranguense se asume más vinculada con los temas sociales bajo la idea del combate a la pobreza, así como define una situación sostenida en el acceso a asesoría y acceso a la justicia y la seguridad pública, lo cual ofrece un catálogo de áreas de atención y acciones a ser emprendidas completamente distinto respecto a lo que uno puede hallar en la Ley General.

También existe un cambio de enfoque dentro de la materia de erradicación de los estereotipos, ya que la ley local aborda con mayor claridad la situación en el ámbito de las familias, abriendo una perspectiva mucho más incluyente y corresponsable. En mucho define una perspectiva muy progresista, ya que se incluyen conceptos y modalidades de trabajo como el llamado acompañamiento sustantivo, el cual es un factor clave para la estructuración del programa estatal, a la par de ofrecer la posibilidad de dotar a la población con medios de defensa concretos que permitan afrontar la aplicación efectiva de la ley. En este sentido, destaca sobremanera el que la ley local considere la designación de la llamada Oficial de Género, a efecto de poder darle seguimiento a la política desarrollada por el Instituto Duranguense de la Mujer.

*Resumen de concordancias y diferencias principales entre la LIMH-D y la LGIMH por artículos.*

(Primero se indica el articulado de la Ley local, seguido del artículo correspondiente en la Ley General. Si no existe diferencia de contenido u fondo no se marca diferencia, En caso de existir esta se indica y además se ubica el carácter negativo u más progresivo que la legislación local representa de manera comparada respecto del ordenamiento nacional).

## Artículos

1-1

2-2 la ley local propone como principios rectores de la ley, los de accesibilidad de derechos, la racionalidad pragmática, la seguridad y certeza jurídica, la sostenibilidad social, la democracia de género y la paridad genérica. +

3- Establece que el ámbito de cumplimiento de la ley corresponde al Estado y las instancias de aplicación abarcan a los espacios público y privado.+

4-4

5-3

6-5 La ley local propone una terminología distinta para definir las acciones y principios a ser implementadas por el estado para el cumplimiento de los objetivos de la ley, entre ellos están las medidas permanentes, especiales y compensatorias. Asimismo, maneja la presencia de política de igualdad, accesibilidad, perspectiva de género, y racionalidad pragmática. +

7- Se establece una caracterización de la idea de igualdad sustantiva, a la cual subdivide en sub-categorías. +

8- Se precisa una definición de igualdad jurídica. +

9- Se establece una definición de igualdad de oportunidades. +

10-6

11- Se precisan las modalidades de discriminación (directa e indirecta) que deben ser atendidas por la ley. (Similar a DF y Zacatecas). +

12-9 Se delimitan un conjunto de acciones orientadas para dar implementación a los objetivos de la igualdad sustantiva. +

13-Indica el nivel de responsabilidad expresa que le corresponde al Poder Legislativo del Estado en procurar una armonización legal basado en una perspectiva genérica. +

14-Indica el nivel de responsabilidad expresa que le corresponde al Tribunal Superior del Estado para buscar la armonización judicial siguiendo el principio de perspectiva genérica.+

15-12

16-17

17-Define la estructura de la Comisión de Igualdad y no Discriminación.

18-Define las atribuciones de la Comisión de Igualdad y no Discriminación. +

19-25 Define las atribuciones del Instituto Duranguense de la Mujer. +

20-16 Introduce el criterio de buenas prácticas para la orientación de las acciones desarrolladas por los municipios.+

21- Define la capacidad de los municipios para suscribir convenios y acuerdos de coordinación en la materia de igualdad.+

22-Reitera los principios generales por los cuales se deberá obtener la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.+

23-Presenta objetivos de igualdad económica distintos a los de la ley general.+

24-34 Define estrategias de igualdad económica distintas a los de la ley general.+

25-36 Presenta menos objetivos en materia de representación política respecto a los de la Ley General.+

26-36

27-38

28-38- Se plantea asumir el problema social como uno basado en la pobreza y no en el contexto de la violencia de género.+

29 y 30- Se define un esquema conceptual distinto en el manejo de la vida civil, ya que la ley local habla del acceso a la justicia y la seguridad pública.+

31 y 32- Se abordan los temas de desarrollo comunitario.+

33 y 34 / 46-47

35-48

36-38 Desarrolla las bases y acciones que deben orientar al modelo de acompañamiento sustantivo que se pretende impulsar como parte del sistema estatal de igualdad. Establece la figura de la Oficial de Género que será designada por el Instituto Duranguense de la Mujer (art.38) y quien será la responsable del proceso de acompañamiento sustantivo.+

39-29

40-30

41-31

42-43

43-28

44-45

45 a 47 Se precisa que los ciudadanos podrán interponer recursos de defensa especialmente por la vía de la justicia administrativa, sin que ello elimine la posibilidad de denunciar otro tipo de acciones violatorias de la ley.+

Transitorios

Se establecen plazos para la creación de la Comisión de Igualdad y no Discriminación, el Sistema Estatal y el Programa Estatal.+

## *2.10 Michoacán*

La Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Michoacán de Ocampo, es consecuencia del decreto 71 aprobado por el Congreso estatal y fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Morelia, T.CXLV, n.53, 1 de enero de 2009. Cabe señalar que la disposición se aprueba en el contexto de un gobierno estatal controlado por el Partido de la Revolución Democrática, lo cual le orienta por definición, hacia una ley con características que deben colocarla por encima de las consideraciones generales marcadas por la legislación federal.

Las diferencias que se pueden destacar corresponden a la parte conceptual de los principios rectores, ya que además de los principios rectores reconocidos por la ley general, se destaca que la ley se adhiere de manera expresa a los tratados internacionales vigentes en la materia (art.3), si bien reconoce que su campo de acción coincide con la ley general en orientar las acciones que puedan propiciar la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado.

En este sentido, ofrece una visión más amplia de los conceptos rectores que deben regir a la ley al incluir por ejemplo, a las acciones afirmativas o la perspectiva de género como base de la política pública de la igualdad y la realización plena de los derechos humanos (visto aquí como otro principio rector). Además se incluye la idea del androcentrismo en términos de rechazar el estereotipo basado en el predominio del hombre sobre la mujer, además de ubicar el principio de perspectiva de género como el enfoque que debe permitir justamente la construcción de políticas públicas que permitan la equiparación entre mujeres y hombres.

La ley define igualmente la conformación del Sistema Estatal y el Programa Estatal, así como menciona la responsabilidad que posee la Comisión Estatal de los Derechos Humanos para evaluar y sancionar las posibles violaciones a la ley conforme a las disposiciones existentes en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos.

Una diferencia es que el Ejecutivo local y no las secretarías, será la instancia inicial que suscriba acuerdos que permitan avanzar en el desarrollo y coordinación de acciones asociadas con la implementación de la ley dentro y fuera de la entidad (art., aunque la Secretaria de la Mujer en la entidad será la instancia correspondiente para realizar todo tipo de consultas en la materia y no el Ejecutivo como ocurre en el plano federal (art.45)

Otro factor interesante es que la revisión del Sistema Estatal y el Programa Estatal podrá ser realizada antes del plazo de tres años a petición del congreso local. Sin embargo, cabe decir que la estructura de la ley estatal respeta integralmente los títulos y capítulos en que se configura la ley general y sólo existe la diferencia de 1 artículo (50) respecto a la ley federal (que es de 49).

Si hay que emitir un juicio global, podría decirse que la ley estatal michoacana presenta un nivel levemente superior a la Ley General, sobre todo en la parte conceptual y tiene algunas áreas de definición operativa que hacen intervenir de mejor forma al poder legislativo y las dependencias administrativas. Sin embargo, uno esperaría que sus diferencias hubieran sido más sustantivas.

*Resumen de concordancias y diferencias principales entre la LIMH-M y la LGIMH por artículos.*

(Primero se indica el articulado de la Ley local, seguido del artículo correspondiente en la Ley General. Si no existe diferencia de contenido u fondo no se marca diferencia, En caso de existir esta se indica y además se ubica el carácter negativo u más progresivo que la legislación local representa de manera comparada respecto del ordenamiento nacional).

Artículos

1-1

2-5 La ley estatal presenta una lista más amplia de principios rectores tales como androcentrismo, derechos humanos y perspectiva de género. +

3-No tiene equivalente en la Ley General. Define que la ley estatal se sustenta en los ordenamientos de la Constitución federal, la local y los tratados internacionales. +

4-3

5-2

6-6

7-4 En los casos no previstos en la ley, el ordenamiento local se remite a las disposiciones marcadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y demás leyes estatales que no la contravengan, a diferencia de la ley general que busca apoyo en otras disposiciones de orden federal. =

8-7

9-8

10-9

11-10

12-11

13-12

14-25

15-No tiene equivalente en la Ley General. Delimita los criterios con que las dependencias de la Administración Pública Centralizada Local deben contribuir a la integración de los programas estatales en materia de igualdad, así como destaca el factor de que sus acciones deben difundirse en las lenguas autóctonas de la entidad. +

16-16

17-17 La ley estatal no incluye el principio de igualdad en la vida civil. -

18 y 19-No tienen equivalente en la legislación federal, Señala como atribución expresa del Congreso local y de la política estatal a través de las dependencias correspondientes, expedir las disposiciones legales necesarias para dar cumplimiento a los principios de igualdad. +

20-18 En la ley estatal se elimina la observancia como instrumento del Sistema Estatal a diferencia del modelo federal. -

21-19

22-20

23-21

24-22

25-23

26-24

27-26 La ley estatal elimina el objetivo de buscar el adelanto de las mujeres como parte del Sistema Estatal de Igualdad. -

28-27

29-28

30-29 La ley estatal indica que debe existir una definición del conjunto de acciones afirmativas como base de la acción del Programa Estatal. +

31-31

32-30 En la ley estatal se faculta a la secretaria y el congreso local a revisar los programas cada tres años. +

33-32

34-33

35-34

36-35 En la ley estatal se eliminan las acciones de evitar la segregación dentro de los mercados de trabajo -, y la de otorgar estímulos y certificados anuales de igualdad a las empresas. +

37-36 En la ley estatal se elimina la atribución conferida a la Comisión de Derechos Humanos relativa a la evaluación de la participación equilibrada en los procesos a cargos de elección popular, pero no define una instancia sustituta. -

38-37 En el título sobre el goce de los derechos sociales la ley local cambia el objetivo tercero de combatir la violencia de género por el de la desigualdad. =

39-38 En la ley estatal no se incluye la acción de que se debe difundir la legislación y la jurisprudencia existente en materia de igualdad. -

40-39

41-40

42-41

43-42

44-43

45-44 Se define a la Secretaria de la Mujer y no al Ejecutivo como la instancia encargada de organizar consultas. +

46-45

47-46

48-47

49-48

50-49

Transitorios

1-1

2-2

### *2.11 Sinaloa*

La Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Sinaloa es producto del decreto 271 emitido por el Congreso local y publicada en el Periódico Oficial “El Diario de Sinaloa”, n.30, el 31 de marzo de 2009. La entidad ha sido históricamente gobernada por el Partido Revolucionario Institucional, con lo que se esperaría tener por definición una legislación con estándares superiores a los marcados por la ley general, debido al carácter formalmente progresista con que dicho partido define su posición ideológica.

La ley local reconoce que su ámbito de aplicación abarca a las dimensiones pública y privada en el sentido de alentar el desarrollo de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Presenta la adición de principios como la observancia de la perspectiva y la equidad de género y la aplicación de los tratados internacionales, así como precisa que la igualdad debe darse en el contexto del trato y las oportunidades, lo que la coloca por encima del ordenamiento federal, e incluso establece el criterio de optar por las interpretaciones que mejor protejan a las personas.

La ley local reconoce que su operación debe instrumentarse mediante un Sistema y un Programa Estatal, además que la evaluación de la ley corresponda a la

Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Con ello se plantea un claro concepto de transversalidad dentro del modelo propuesto. Confiere al Instituto Sinaloense de las Mujeres un papel de atribuciones comunes con las del Ejecutivo local en la definición y conducción de la política de igualdad, así como le permite revisar los avances de los programas de igualdad cada año, aunque no involucra de manera más activa al legislativo local, como acontece en el caso michoacano.

Al mismo tiempo, la ley local posee la virtud de señalar con precisión cuáles son las entidades administrativas que deben participar en el Sistema Estatal, así como define una Secretaría Ejecutiva que debe proponer un reglamento para la operación del mismo. Por otra parte, señala puntualmente la mecánica de involucramiento de los gobiernos municipales. Y por otra parte, en la sección de los artículos transitorios, destaca los plazos que otorga la ley para integrar tanto al propio sistema estatal como a la formulación posterior de los programas relativos.

Sin embargo, entre sus deficiencias destacan la eliminación de algunos rubros relativos al fomento de la igualdad política, sobre todo en la búsqueda por que las mujeres puedan ejercer liderazgos y tener acceso a las candidaturas dentro de los partidos políticos. Tampoco incluye el objetivo de la capacitación de las autoridades en materia de procuración de justicia en lo relativo a propiciar la igualdad genérica. Otra deficiencia es que tiene un nivel muy alto de repetición literal en la redacción de los artículos de la ley general y los de la ley local.

Con todo y visto en perspectiva, el balance comparado entre la ley local y la ley general presenta un saldo favorable a la ley local, si bien los aspectos contrastados en su parte negativa no son menores, pero tiene aspectos muy positivos en la parte relativa a cómo operacionalizar una buena coordinación entre las partes integrantes de la administración pública. No se plantea un deslinde tan ideológico, pero genera un buen conjunto de elementos que no pueden ser desdeñados en el contexto de potenciales recomendaciones para modificar la ley general.

*Resumen de concordancias y diferencias principales entre la LIMH-Sin y la LGIMH por artículos.*

(Primero se indica el articulado de la Ley local, seguido del artículo correspondiente en la Ley General. Si no existe diferencia de contenido u fondo no se marca diferencia, En caso de existir esta se indica y además se ubica el carácter negativo u más progresivo que la legislación local representa de manera comparada respecto del ordenamiento nacional).

Artículos

1-1

2-2 La ley local incorpora principios adicionales como la perspectiva de género y las leyes internacionales. +

3-3 La ley local no señala puntualmente cómo serán resueltas las infracciones a la ley. -

4-4 La ley local señala que las interpretaciones en la aplicación de las disposiciones deberán privilegiar las que protejan de mejor forma a las personas o grupos. Similar a Zacatecas.+

5-5 La ley local agrega los principios de perspectiva de género y equidad de género. +

6-6

7-9

8-10

9-11

10-12 La ley local considera que deben abarcarse las leyes de ingresos (y no sólo la de egresos) para lograr una adecuada atención a la política de igualdad, además de propiciar la coordinación intergubernamental entre las distintas dependencias estatales. +

11-13

12-16

13- Define el conjunto de tareas a desarrollar por el Instituto Sinaloense de las Mujeres, las cuales coinciden con las del Ejecutivo estatal. +

14-17

15-18

16-19

17-20 La ley local define que la acción del Ejecutivo se canalizará por la vía del Instituto Sinaloense de las Mujeres. +

18-21

19-25

20-22

21-23

22-21

23-26 La ley local no incluye como objetivo del Sistema Estatal buscar el adelanto de las mujeres. -

24- La ley local define cuáles son las dependencias de la administración estatal que deberán formar parte del Sistema. +

25-Se define la existencia de una Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y que la misma debe proponer un reglamento para su funcionamiento. +

26-Se definen las maneras en que deben participar los gobiernos municipales tanto para coordinarse con las instancias estatales, como para la creación de sus propios sistemas de igualdad. +

27-28

28-29

29-30/31 La ley local indica que la revisión del Programa Estatal por parte del Instituto Sinaloense de las Mujeres deberá darse cada año y deberá reflejarse en los informes de gobierno que presente el Ejecutivo estatal +

30-32

31-La ley local reafirma la intención de propiciar la igualdad económica entre mujeres y hombres. +

32-33

33-34

34-35

35-36 En materia de la búsqueda de equilibrios en la participación y representación política, la ley local no incluye el papel de evaluación que pudiera ejercer la Comisión de Derechos Humanos (-), ni tampoco el objetivo de que las mujeres ocupen espacios de liderazgo en los partidos políticos. -

36-37

37-38

38-39

39-40 La ley local no incluye el objetivo de promover la capacitación de las autoridades en materia de procuración de justicia orientada a la igualdad entre mujeres y hombres. -

40-41

41-42

42-43

43-44

44-45

45-46

46-48

47-49

#### Transitorios

1-1

2-2

3- Determina que la integración del Sistema Estatal no sea mayor a 60 días contados a partir de la expedición de la ley. De manera posterior a su integración, otorga 90 días a los integrantes del Sistema para la emisión de los programas estatales de igualdad respectivos.

## *REFLEXIONES FINALES*

Como se ha presentado a lo largo del presente trabajo, la construcción de una política pública de alcance general es un proceso que requiere la combinación de factores diversos en los terrenos político, cultural y material para que ésta pueda concretarse. El proceso de la creación de leyes orientadas a fomentar y ejercer la equidad genérica en México se revela como una experiencia ilustrativa de las dificultades que implica propiciar el avance general de las mujeres dentro de un determinado campo de acción.

Pese a las evidencias de que nuestro país se ha venido adecuando a las pautas derivadas de la suscripción de acuerdos internacionales que precisamente han procurado definir los elementos de la no discriminación, la no violencia y el acceso pleno a una igualdad sustantiva de oportunidades en todos los ámbitos de la vida cotidiana, cabe decir que las mujeres en México todavía carecen de los factores principales que protejan la realización efectiva de los ordenamientos jurídicos aprobados, y que ello traiga como consecuencia, avances medibles en la dimensión de empoderamiento tanto en el nivel de los cargos públicos y de representación, así como la de disminuir la situación subordinada y dependiente que impide una cabal inclusión y realización como sujetos en el ejercicio de su propia soberanía.

Como se analizó en la introducción y el primer capítulo de este trabajo, la construcción de la legalidad genérica ha sido un lento proceso de aprendizaje no sólo de un bagaje conceptual y organizativo, sino que es producto claro de un complejo proceso de negociación política en donde una buena parte de los actores sociales, estatales y partidarios han tenido que ir cediendo en función de armonizar intereses de todo tipo.

La identificación de un piso común relativo a reconocer valores como las acciones afirmativas, los criterios de transversalidad, equidad e igualdad de oportunidades,

entre los muchos que han venido a articular a la perspectiva de género en el marco de la construcción de una política pública, implica entonces un ejercicio que ha ido más allá de la mera discusión de planes, atribuciones y recursos, pero que mantiene con mucha claridad las tareas pendientes en la materia.

El dato no es menor, debido a que desde la aprobación de la LGIMH, el Congreso Mexicano ha temido que impulsar al menos un punto de acuerdo formulado desde la comisión senatorial de Equidad y Género en el mes de abril de 2008, a efecto de solicitar a los gobiernos estatales comprometerse en la armonización de la legislación local en materia de género. En la sesión respectiva intervinieron los senadores Blanca Judith Díaz Delgado (PAN), Pablo Gómez Álvarez (PRD) y María Elena Orantes López (PRI), con lo cual se trataba de ofrecer una visión de consenso mayoritario entre las fuerzas partidistas que precisamente detentan el poder en todas las entidades federativas del país. El punto de acuerdo fue aprobado en votación económica.<sup>7</sup>

Esta situación resulta ser una omisión muy significativa para propiciar justamente que se presente la aprobación de leyes estatales en la materia de igualdad genérica, debido a que a diferencia de la ley de acceso a una vida libre de violencia, el Poder Legislativo Federal no tomó la previsión de señalar un plazo concreto (que en la otra ley se ubicó en 6 meses) para que los gobiernos y los congresos estatales se dieran a la tarea de formulación y aprobación de dichas leyes. De ahí que se observe un proceso más lento de armonización, en donde particularmente resalta la morosidad mostrada por las entidades gobernadas por el PAN, ya que en ninguna de ellas se han aprobado leyes en la materia después de la ley general de 2006.

Como se pudo revisar en la comparación de los casos estatales y la ley general, los contenidos y alcances de los ordenamientos aprobados distintos al partido

---

<sup>7</sup> Gaceta del Senado, LX Legislatura, n.220, 3 de abril de 2008. 2º Año Ejercicio, 2º. Periodo Ordinario.

gobernante en el plano nacional se destacan dentro de los estados gobernados por el PRI y el PRD, con lo cual la hipótesis general y las de tipo particular propuestas en nuestra introducción se corroboran de manera tendencial, y ello manifiesta un carácter muy sólido que asocia la idea de la progresividad de contenidos con la orientación ideológica de los gobiernos que poseen las entidades que han aprobado dicho tipo de ordenamientos.

El análisis de los casos comparados permitió constatar que existen campos de mejoras muy importantes que pueden propiciar que la Ley General pudiera ser objeto de reformas, tanto en el enriquecimiento conceptual de la misma, como de los niveles y acciones concretas de implementación con que se podrían afrontar cierto tipo de necesidades asociadas con el problema general de la desigualdad, y no obstante que el alcance mismo de la Ley General ofrecería la perspectiva de ser una ley limitativa y poco propicia para traspasar sus límites.

Sin embargo, el estudio comparado demuestra que pese a lo anterior, se hallan definidas posturas y temas que sin ir demasiado lejos en su caracterización, si muestran las posibilidades de tener una legislación más comprehensiva en sus alcances, basado justamente en criterios como los que impulsan al desarrollo de las “buenas prácticas” que permiten asimilar y reproducir aquellas acciones de política pública que demuestran ser útiles y por tanto adoptables y extensibles en otros contextos de aplicación. Resulta importante alentar que las leyes estatales no sean meras reproducciones de la legislación, como se pudo advertir en casos como los de Baja California Sur o Campeche.

Resulta muy importante por ello valorar que en forma posterior a la emisión de la Ley General, los casos estatales han venido ganando en calidad sustantiva de temas y propuestas, Son muy significativos los contenidos de legislaciones como las de Durango, Michoacán o Puebla, que muestran áreas temáticas e innovaciones que pueden ser tomadas en cuenta para elevar la calidad de la legislación federal.

En contraste, resulta interesante subrayar es que salvo el caso de Morelos, el PAN no ha aprobado en ninguno de sus gobiernos estatales este tipo de ley, lo cual acentúa el carácter conservador de sus propuestas. La presencia de un gobierno de partido prolongado (o al menos que cuente con un segundo periodo en marcha) se destaca como un elemento que no puede ser omitido para captar las condiciones en que dicho tipo de legislación se aprueba. No existe en la relación de estados (salvo precisamente el caso de Morelos en el año 2003) la situación de que recién llegado un nuevo partido al poder se haya aprobado una legislación de este tipo.

¿Qué se podrá esperar de este tipo de legislación? Ciertamente resulta muy prematuro aún expresar una respuesta en torno a definir si la aprobación de las leyes de igualdad esté ya produciendo cambios sustantivos en la situación de las mujeres y los hombres en México. En este sentido, los informes anuales que venido siendo generados al efecto por el INMUJERES y los informes de gobierno del Ejecutivo Federal (asociados con los objetivos formalmente indicados en instrumentos específicos como el Plan Nacional de Desarrollo), son un primer referente informativo para tratar de constatar cuáles han sido las modificaciones observadas en el combate a la discriminación genérica, el acceso a la representación política y los espacios de gobierno, así como al proceso de transformación de la cultura y las actitudes sociales en particular respecto a las mujeres. Una valoración de alcance integral para definir y medir el éxito de PROIGUALDAD o el Acuerdo Nacional de Igualdad son tareas que deben estar en la mira de futuras investigaciones, y muy especialmente en el contexto de las entidades que precisamente han aprobado leyes de igualdad.

Como puede verse, el camino por recorrer es largo y lo que se ha intentado analizar en estas páginas pretende servir apenas como una puerta de entrada que nos permita avanzar en el conocimiento y sistematización de un campo de la

política pública que seguramente demandará mayores recursos y trabajo de investigación colectivo.

*Fuentes consultadas.*

*a) Bibliografía*

Barrera Bassols, Dalia (comp.): Mujeres, ciudadanía y poder. México, El Colegio de México, 2000, 383 pp.

\_\_\_\_\_. Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México. México, GIMTRAP, A.C., 2002, 221 pp.

Badinter, Élisabeth: Hombres = Mujeres. Cómo salir del camino equivocado. Buenos Aires, FCE, 2003, 151 pp.

Bernal Díaz, Rosa Elena: “¿Qué es la igualdad de género para las instituciones? Para pensar la ciudadanía en el nuevo milenio”, en Griselda Gutiérrez (coord.): Democracia y luchas de género. La construcción de un nuevo espacio teórico y político. México, UNAM-PUEG, 2002b, pp.83-108.

Dahrenlup, Drude (ed.): Women, Quotas and Politics. Londres, Routledge, 2006, 312 pp.

de Barbieri, Teresita: Género en el trabajo parlamentario. La legislatura mexicana a fines del siglo XX. Buenos Aires, CLACSO, 2003, 315 pp.

Durán y Lalaguna, Paloma: Sobre el Género y su tratamiento en los organismos internacionales. Madrid. Ediciones Internacionales Universitarias, 2007, 166 pp.

Fernández Poncela, Anna M.: La política, la sociedad y las mujeres. México, coed. Inmujeres / UAM - Xochimilco, 2003, 115 pp.

Gutiérrez Castañeda, Griselda (coord.): Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina. México, UNAM-PUEG, 2002a, 479 pp.

Guzmán Gallangos, Flérida: “Institucionalización de la perspectiva de género. Políticas y presupuesto en México”, en Gisela Zaremborg (coord.): Políticas sociales y género. V.1. México, FLACSO, 2007, pp.131-163.

Harcourt, Wendy; y Escobar, Arturo (eds.): Las mujeres y la política del lugar. México, UNAM-PUEG, 2007, 290 pp.

INMUJERES-Gobierno Federal: El reto de la equidad. México, FCE-Inmujeres, 2006, 326 pp.

INMUJERES-GDF: Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género. México, INMUJERES-GDF, 2005, 33 pp.

Kabeer, Naila: Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo. México, coed. Paidós / UNAM-PUEG, 1998, 353 pp.

Lahera Parada, Eugenio: Una introducción a las políticas públicas. Santiago de Chile, FCE, 2004. 304 pp. (Col. Popular, n.538).

Maceira Ochoa, Luz; et.al.: Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género. Una guía. México, El Colegio de México, 2007.

Olamendi Torres, Patricia (comp.): Las Mujeres en la Legislación Mexicana. (2 v.) México, Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados, 2006, 431+541 pp.

Parsons, Wayne: Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Buenos Aires. Coed. Miño y Dávila Editores / FLACSO, 2007, 816 pp.

Phillips, Anne: Género y teoría democrática. México, UNAM-IIS, 1996, 184 pp.

Radl Philip, Rita (ed.): Cuestiones Actuales de Sociología de Género. Madrid. CIS-Universidad de Santiago de Compostela, 2001, 393 pp.

Rodríguez, Victoria E. (ed.): Women's Political Participation in Mexican Political Life. Boulder, Westview Press, 1998, 260 pp.

Touraine, Alain (2007): El mundo de las mujeres. Barcelona, Paidós, 2007, 236 pp.

*b) Leyes y documentos*

*Poder Ejecutivo Federal. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Diario Oficial de la Federación. (Primera sección), 2 de agosto de 2006*

\_\_\_\_\_ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, 320 pp.

*Instituto Nacional de las Mujeres: Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2008-2012. 73 pp.*

*Instituto Nacional de las Mujeres: Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. México, 8 de marzo de 2007.*

*Morelos. Ley de Igualdad de Oportunidades con Equidad de Género en el Estado de Morelos. Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número. 4276, 3 de septiembre de 2003.*

*Tamaulipas.* Ley para la Equidad de Género en Tamaulipas. Periódico Oficial, número 28, 8 de marzo de 2005. Posteriormente tuvo una reforma en el artículo 17, párrafo 2, inciso b, la cual apareció publicada en el Periódico Oficial, número 145, del 6 de diciembre de 2005.

*Distrito Federal.* Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 15 de mayo de 2007.

*Campeche.* Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Campeche. Periódico Oficial, número 3835. 5 de julio de 2007.

*Zacatecas.* Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas. Suplemento al Periódico Oficial número 42, 24 de mayo del 2008

*Puebla.* Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado de Puebla, 22 de agosto de 2008

*Sonora.* Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Sonora. Boletín Oficial, No. 25, sección IX, del 25 de septiembre de 2008.

*Baja California Sur.* Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 10 de noviembre del 2008.

*Durango.* Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Durango. Periódico Oficial del Estado con fecha del 1 de enero de 2009.

*Michoacán.* Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Morelia, T.CXLV, n.53, 1 de enero de 2009.

*Sinaloa.* Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Sinaloa. Periódico Oficial "El Diario de Sinaloa", n.30, el 31 de marzo de 2009.

c) *Sitios de internet*

Inmujeres: [www.imujeres.gob.mx](http://www.imujeres.gob.mx)

Senado de la República: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx). Se consultó la Gaceta Parlamentaria del Senado, LX Legislatura, n.220, 3 de abril de 2008. 2º Año Ejercicio, 2º. Periodo Ordinario.