



Fotografía: ONU Mujeres / Dzilam Méndez

LA IGUALDAD DE GÉNERO

MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



INMUJERES
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES





Fotografía: ONU Mujeres /Dzilam Méndez

La igualdad de género

La igualdad y la no discriminación son principios básicos y generales de la protección de los derechos humanos. Son el fundamento del Estado de Derecho y de la construcción de sociedades democráticas, más justas e igualitarias. Están consagrados en diversas normas internacionales de derechos humanos.

Todas las personas nacen libres e iguales, y tienen derecho, sin distinción, a disfrutar de todos los derechos humanos, incluidos el derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a la protección contra la discriminación.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 1º, 2º y 7º.

La igualdad entre mujeres y hombres es un derecho humano inalienable, de aceptación universal y reconocido en diversos instrumentos internacionales:

- La **Carta de las Naciones Unidas** (1945) reafirma, en su preámbulo, “la fe en los derechos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y de las naciones grandes y pequeñas”.
- La **Declaración Universal de Derechos Humanos** (1948) proclama el principio de igualdad y la prohibición de todas las formas de discriminación basada en el sexo (art. 2).
- La **Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres** (1954) propone poner en práctica el principio de igualdad de derechos de hombres y mujeres, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas.
- El **Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos** (PIDCP, 1966) y el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (PIDESC, 1966) establecen, en su artículo tercero, la obligación de los Estados Parte de garantizar, a hombres y mujeres, la igualdad en el goce de todos los derechos consagrados en ellos.

La **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada en 1979, es el instrumento internacional más amplio y progresista en materia de derechos de las mujeres. Tiene por objeto eliminar la discriminación contra estas y asegurar la igualdad entre mujeres y hombres en todas las dimensiones del desarrollo.

- En 1981, México ratificó la CEDAW.
- En 2016, presentó su noveno informe periódico, como se establece en el artículo 18 de la CEDAW.
- En 2018, el Comité CEDAW emitió sus observaciones finales al Noveno Informe Periódico.

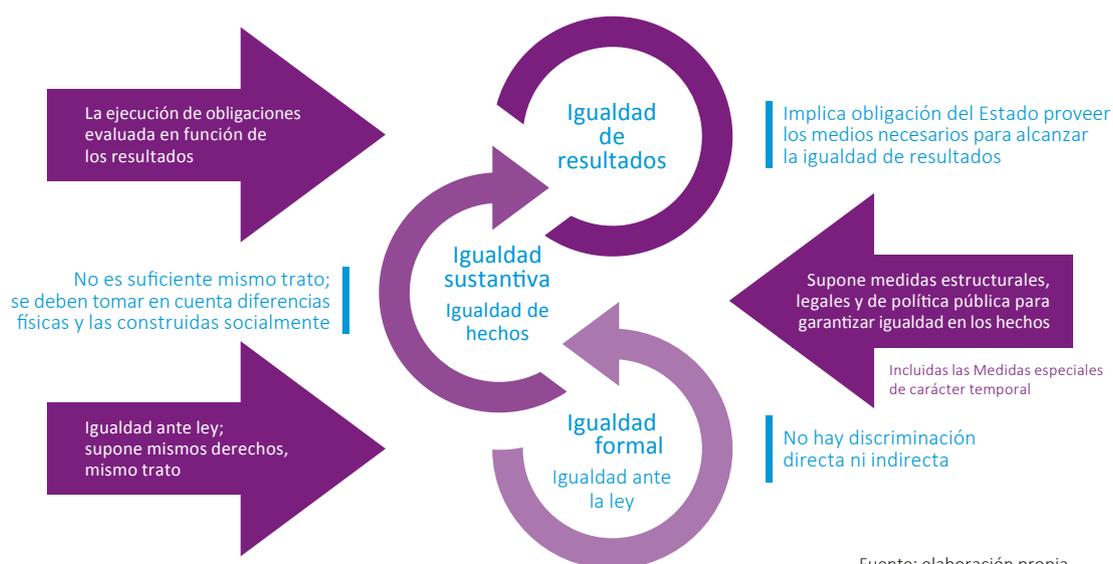
La CEDAW entró en vigor en 1981 y tiene carácter vinculante para los Estados que la han ratificado (189 países a la fecha).

Es el segundo instrumento internacional más ratificado por los Estados Miembro de la ONU,¹ lo que le otorga un contundente mandato universal.

La Convención obliga a los Estados Parte a garantizar la igualdad *de jure* y *de facto* entre mujeres y hombres, es decir, la igualdad tanto ante la ley, como en los hechos y los resultados.

La CEDAW exhorta a los Estados Parte a emprender todas las medidas a su alcance para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres, y les conmina a instrumentar medidas especiales de carácter temporal para lograr el cambio.

Figura 1. Igualdad entre mujeres y hombres de acuerdo con la CEDAW



Fuente: elaboración propia.

El derecho a la igualdad desde la perspectiva de los derechos humanos, y específicamente el que establece la CEDAW, debe ser entendido de manera integral conforme a sus tres dimensiones: igualdad formal, igualdad sustantiva e igualdad de resultados. Así, la igualdad de género es un derecho humano autónomo y de exigibilidad inmediata a los Estados.²

1. El primero es la Convención sobre los Derechos del Niño, que cuenta actualmente con 197 ratificaciones.

2. Véase Alda Facio, *El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres* (Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos: s/f), disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a22083.pdf> (fecha de acceso: 5 de noviembre de 2018); y Alda Facio, *La responsabilidad estatal frente al derecho humano a la igualdad* (México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: 2014).

La discriminación contra las mujeres y las niñas



La CEDAW reconoce que las mujeres y las niñas han sido y siguen siendo objeto de diversas formas de discriminación por el simple hecho de ser mujeres. De acuerdo con la CEDAW, la discriminación contra las mujeres:

- viola los principios de igualdad de derechos y respeto de la dignidad humana;
- dificulta la participación de las mujeres, en las mismas condiciones que los hombres, en la vida política, social, económica y cultural de su país;
- constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia;
- entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de las mujeres para prestar servicio a su país y a la humanidad.

“A los efectos de la presente Convención, la expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

CEDAW, artículo 1º.

Los Estados Parte de la Convención, además de condenar la discriminación contra las mujeres y las niñas en todas sus formas, se comprometen a llevar a cabo una serie de acciones para eliminarla, a saber:

- a)** Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada, el principio de igualdad entre mujeres y hombres, y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio.
- b)** Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra las mujeres.
- c)** Establecer la protección jurídica de los derechos de las mujeres sobre una base de igualdad con los derechos de los hombres y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de las mujeres contra todo acto de discriminación.
- d)** Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra las mujeres y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.
- e)** Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.
- f)** Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra las mujeres.
- g)** Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra las mujeres.

El Comité CEDAW reconoce que las mujeres pueden ser víctimas de discriminación múltiple, producto de la intersección entre dos o más factores de discriminación. Por ello, el Comité ha incorporado el concepto de interseccionalidad en sus recomendaciones generales, observaciones finales a los Estados y dictámenes realizados a partir del procedimiento de comunicaciones individuales.

La interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados partes en virtud del artículo 2. La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados partes (sic) deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. También deben aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la Recomendación general Nº 25.

Comité CEDAW, Recomendación General Nº 28.

En sus observaciones finales a México, el Comité CEDAW mostró su preocupación por la persistencia de disposiciones discriminatorias por motivos de sexo en la legislación mexicana y recomendó al Estado Mexicano, de conformidad con las obligaciones derivadas de la Convención y en consonancia con la meta 5.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que es poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas, lo siguiente:

- Derogue todas las disposiciones legislativas discriminatorias contra las mujeres y las niñas, y armonice las definiciones jurídicas y las sanciones relativas a los actos de discriminación y violencia contra las mujeres.
- Apruebe una hoja de ruta dotada de recursos suficientes, un calendario y metas mensurables para obligar a las autoridades federales, estatales y locales a aplicar las leyes relativas a la prevención y la eliminación de todas las formas de discriminación *de facto* de las mujeres, en particular las indígenas, las afroamericanas, las migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, y las personas intersexuales.

Comité CEDAW. *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México* (CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018), párrafo 12. a) y d).

En síntesis...

La igualdad de género parte del reconocimiento de que históricamente las mujeres han sido discriminadas y de que es necesario llevar a cabo acciones que eliminen la desigualdad y acorten las brechas entre mujeres y hombres en todas las esferas del desarrollo, de manera que se sienten las bases para una efectiva igualdad de género, tomando en cuenta que la desigualdad que *de facto* padecen las mujeres puede agravarse en función de la edad, la raza, la pertenencia étnica, la orientación sexual, el nivel socioeconómico, la condición de discapacidad y el estatus migratorio, entre otros.



IGUALDAD SUSTANTIVA



Las dimensiones de la igualdad de género

Igualdad formal o *de jure*

La igualdad de todas las personas ante la ley (y en la ley) está establecida en distintos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, los cuales proveen una base fundamental para la exigibilidad y el logro de la igualdad entre mujeres y hombres en los hechos. Los instrumentos legales constituyen un referente para la formulación de políticas públicas y para que la sociedad demande el cumplimiento de las leyes.

La igualdad ante la ley es fundamental para la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Las leyes que establecen la igualdad de derechos para hombres y mujeres constituyen una base para exigir y lograr la igualdad en la práctica. Son un punto de partida para la lucha política y cultural, establecen normas e incentivos para cambios en los comportamientos y actitudes sociales, e inciden en los cambios en las políticas. Sería difícil encontrar un país del mundo que haya avanzado con éxito en la erradicación de la arraigada discriminación de género o racial sin una reforma constitucional o legislativa. Por tanto, no resulta sorprendente que los movimientos de defensa de las mujeres se hayan movilizado con tanta frecuencia para exigir cambios en las leyes.

ONU Mujeres. *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016*, p. 28.

A esta acepción de igualdad considerada en la CEDAW se le denomina igualdad formal o *de jure*:

- Se refiere a que los derechos humanos son comunes a todas las personas, hombres y mujeres.
- Implica que haya tratamiento igual a mujeres y hombres, en lo relativo, por ejemplo, al acceso a bienes y servicios, en la participación política y toma de decisiones, en el ejercicio de la libertad de expresión, entre otras cosas.
- Significa que la ley no puede ser aplicada de manera distinta a personas en situaciones similares, y que no puede ser aplicada de forma idéntica a personas en situaciones diferentes.

La igualdad de género no significa que hombres y mujeres deban ser tratados como idénticos, sino que el acceso a oportunidades y el ejercicio de los derechos no dependan del sexo de las personas. La igualdad de oportunidades debe incidir directamente en el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres.

Igualdad sustantiva o *de facto*

De acuerdo con la CEDAW, los Estados Parte están obligados tanto a sentar las bases legales para que exista igualdad formal entre mujeres y hombres, como a asegurar que haya igualdad en los hechos, es decir, igualdad sustantiva. Si bien la promulgación de leyes y la elaboración e implementación de políticas públicas en favor de las mujeres es un gran avance, lo cierto es que para alcanzar la igualdad sustantiva es necesario que las leyes y políticas garanticen que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres en todas las dimensiones del desarrollo y que exista, por lo tanto, un contexto propicio para lograrlo en los hechos. Esto implica la obligación del Estado de remover todos los obstáculos para que las mujeres, especialmente las que se encuentran en particular desventaja o que pertenecen a grupos de población históricamente marginados y excluidos, logren la igualdad en los hechos.

Un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

Comité CEDAW, Recomendación General 25.

La CEDAW establece una serie de obligaciones que los Estados Parte deben observar para lograr la igualdad sustantiva, al mismo tiempo que brinda una agenda para la acción en la consecución de tal fin. Así, mientras que la igualdad formal se refiere a la adopción de leyes y políticas que tratan de manera igual a hombres y mujeres, la igualdad sustantiva alude a la igualdad en los hechos, asegurando que las desventajas inherentes de determinados grupos no se mantengan.

El concepto de igualdad sustantiva surgió del reconocimiento de que, debido al legado de desigualdades históricas, desventajas estructurales, diferencias biológicas y sesgos en el modo en que la legislación y las políticas se aplican en la práctica, la igualdad formal no es suficiente para garantizar que las mujeres sean capaces de disfrutar de los mismos derechos que los hombres. Para lograr la igualdad sustantiva, en consecuencia, es necesario abordar tanto la discriminación directa como la indirecta. Para alcanzarla también es necesario adoptar medidas específicas que corrijan las desventajas de las mujeres y, a largo plazo, la transformación de las instituciones y las estructuras que refuerzan y reproducen relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres.

ONU Mujeres. *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016*

De acuerdo con la Recomendación General N° 25 del Comité CEDAW, los Estados Parte tienen tres obligaciones fundamentales para eliminar la discriminación contra las mujeres, las cuales trascienden la simple obligación jurídica formal de la igualdad de trato entre mujeres y hombres:

- Garantizar que las mujeres no sean discriminadas directa ni indirectamente, ni en el ámbito público, ni en el privado.
- Mejorar la situación *de facto* de las mujeres, adoptando políticas y programas concretos y eficaces.
- Hacer frente a las relaciones prevalecientes entre mujeres y hombres y a la persistencia de estereotipos de género que afectan a las primeras, tanto por acciones individuales, como por leyes y estructuras e instituciones jurídicas y sociales.

La igualdad sustantiva supone la modificación de las circunstancias que impiden a las mujeres ejercer plenamente sus derechos y tener acceso a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de política pública.

Igualdad de resultados

La obligación de los Estados Parte de orientar sus esfuerzos al logro de la igualdad de resultados está claramente indicada en la CEDAW, la cual los conmina a adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y el adelanto de las mujeres, y garantizarles el ejercicio y el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones que los hombres.

En la Recomendación General N° 25, el Comité CEDAW se refiere a la igualdad de resultados como la culminación lógica de la igualdad sustantiva o *de facto*. Los resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, es decir, pueden manifestarse en que, en diferentes ámbitos del desarrollo, las mujeres disfrutan y ejercen derechos en proporciones iguales que los hombres, en que tienen los mismos niveles de ingresos, en que hay igualdad en la adopción de decisiones o en el acceso a la justicia, en que tanto mujeres como hombres participan plenamente y tienen la misma influencia en la vida pública, o bien en que todas las mujeres viven libres de violencia y discriminación.

La igualdad de resultados lleva implícita la obligación de los Estados de proveer los medios necesarios establecidos a un nivel más alto, reconociendo que *los medios* deben conllevar a *los resultados* requeridos. De esta manera, la ejecución de las obligaciones del Estado es medida, no solamente por las acciones para cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de las mujeres y el principio de igualdad entre mujeres y hombres, sino también por los resultados generados a través de esas acciones.

Para la CEDAW y su Comité, el indicador de la igualdad no está en las políticas, leyes o instituciones creadas para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades, sino en lo que todas esas acciones han logrado como resultado en el ejercicio efectivo y pleno de los derechos humanos de las mujeres y en el cambio estructural para la igualdad.

Las medidas especiales de carácter temporal

IV

La CEDAW plantea un enfoque doble en el camino hacia la igualdad:

- El artículo 3º conmina a los Estados Parte a adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizar el ejercicio y goce de sus derechos humanos en igualdad de condiciones.
- El artículo 4º exhorta a los Estados Parte a adoptar medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad *de facto* y de resultados.

Mientras que lo primero implica incorporar la perspectiva de género en todas las leyes, políticas, programas y acciones de gobierno, incluyendo los presupuestos, para lograr un cambio estructural hacia la igualdad, lo segundo está orientado a cerrar las brechas de desigualdad y corregir las desventajas de las mujeres, mediante acciones específicas, a lo largo de un tiempo determinado, en aquellas áreas donde se expresan con mayor contundencia las desigualdades y la discriminación contra las mujeres y las niñas.

1. “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.
2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.”

CEDAW, Artículo 4º.

Las medidas especiales de carácter temporal:

- Parten del reconocimiento de que históricamente hombres y mujeres han recibido un acceso diferenciado a los bienes y servicios de una sociedad, así como a las oportunidades de desarrollo.
- Su objetivo es acortar la brecha entre los sexos llevando a cabo acciones que favorezcan a las mujeres como una forma de compensar la discriminación que han padecido en el pasado y que aún padecen en la actualidad.
- Su finalidad es acelerar, en condiciones de igualdad, la participación de las mujeres en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito del desarrollo.
- Son parte de una estrategia necesaria para lograr la igualdad sustantiva o de *facto* de las mujeres en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

El término “medidas” abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas.

Comité CEDAW, Recomendación General N° 25.

Frecuentemente se llama a las medidas especiales de carácter temporal “acciones afirmativas”, “acciones positivas” o “medidas positivas”. El Comité CEDAW advierte que esas expresiones son ambiguas, pues han surgido de debates y prácticas de distintos países y no necesariamente comprenden las medidas especiales de carácter temporal mencionadas en la Convención. En todo caso, es necesario tener presente el espíritu de las medidas como mecanismos compensatorios para hacer realidad la igualdad sustantiva, pues tratan de eliminar formas de discriminación que pueden ser el resultado de personas o de instituciones sociales y culturales.

De acuerdo con el Comité CEDAW, la duración de las medidas temporales se debe determinar en función de sus resultados y de que la aplicación de dichas medidas en efecto haya solucionado el problema por el cual se instrumentaron originalmente. Para aplicarlas, se debe tener en cuenta que las necesidades de mujeres y hombres pueden cambiar. Por esa razón, se deben examinar continuamente las leyes, los programas y las prácticas encaminadas al logro de la igualdad sustantiva, a fin de evitar la perpetuación de un trato no idéntico que podría dejar de justificarse.

De esta manera, los Estados Parte de la CEDAW están obligados a instrumentar medidas especiales de carácter temporal para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública de un país, en el ámbito educativo, en el ámbito laboral, en la salud, en la vida económica y social, en la impartición de justicia y en los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, entre otras.

El Comité CEDAW expresó su preocupación al Estado Mexicano por la escasa aplicación de medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres en todos los ámbitos que abarca la Convención. Por ello, el Comité recomendó:

- Reforzar el uso de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Convención y en su recomendación general núm. 25 (2004), sobre las medidas especiales de carácter temporal, como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la Convención en los que las mujeres tienen una representación insuficiente o se encuentran en situación de desventaja.

Comité CEDAW. *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México* (CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018), párrafos 17 y 18.

Ejemplos de medidas especiales de carácter temporal

El avance hacia la igualdad sustantiva para las mujeres requiere la intervención pública en tres frentes interrelacionados: es necesario corregir la desventaja socioeconómica de las mujeres; luchar contra los estereotipos, el estigma y la violencia; y fortalecer el poder de acción, la voz y la participación de las mujeres. La vida de las mujeres se transforma cuando la acción de estas tres dimensiones se refuerza entre sí. La transformación duradera de las estructuras e instituciones sociales es posible cuando los cambios en estas tres dimensiones (recursos, respeto y poder de acción) se entrecruzan y trabajan de manera concertada.

ONU Mujeres, *El progreso de las Mujeres en el mundo 2015-2016*, pp. 24-25

a) Corregir la desventaja socioeconómica de las mujeres

Los resultados desiguales alcanzados entre hombres y mujeres en el mercado laboral son el factor que más contribuye a la desventaja socioeconómica general de ellas. Las diferencias de género en la participación económica y en los salarios se combinan para crear profundas diferencias acumulativas entre los ingresos de las mujeres y de los hombres a lo largo de la vida.

La evidencia recabada en el informe global *El progreso de las mujeres en el mundo. 2015-2016: Transformar las economías para realizar los derechos*, elaborado por ONU Mujeres, muestra que es menos probable que las mujeres participen en el mercado laboral, y si lo hacen, es más probable que se concentren en empleos informales, inestables, ubicados en los sectores menos productivos de la economía, con una marcada brecha en términos de movilidad profesional y acceso a mejores oportunidades de empleo, o bien en condiciones precarias, sin acceso a la protección y seguridad social, y con una baja remuneración.

La carga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, el cual recae de manera desproporcionada en las mujeres, limita sus oportunidades de inserción al mercado laboral y es un claro obstáculo para el acceso y ascenso de las mujeres a trabajos de mayor responsabilidad y remuneración.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo,³ algunos ejemplos de medidas especiales de carácter temporal en este ámbito lo constituyen el establecimiento de objetivos, metas o cuotas, ya sea por parte de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las empresas, para incrementar la participación de las mujeres en los sectores más productivos de la economía y en ocupaciones de mayor proyección profesional y mejor remuneración, así como la inversión en apoyos especiales para evitar que las mujeres que ya ingresaron en este tipo de ocupaciones abandonen su carrera profesional antes de llegar a los puestos superiores de jerarquía.

Reducir la segregación ocupacional requiere también de medidas especiales en los sistemas educativos y de formación técnico-profesional para promover el acceso y la permanencia de las mujeres en el estudio y el ejercicio profesional de carreras en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería, las matemáticas y calificaciones conexas.

Otros ejemplos son el establecimiento de salarios mínimos para todas las trabajadoras y los trabajadores, los cuales pueden ampliarse y aplicarse de manera especial a los trabajos informales, como el trabajo doméstico remunerado, los cuales son realizados en su gran mayoría por mujeres, principalmente pertenecientes a grupos de población en mayor desventaja. Esta medida especial es particularmente relevante en la ausencia de un marco legal que reconozca y regule los derechos laborales de las y los trabajadores informales, quienes pueden llegar a percibir una remuneración menor a la mitad del salario mínimo.

Para que las medidas especiales orientadas a corregir las desventajas socioeconómicas de las mujeres sean efectivas, deben ser acompañadas por políticas sociales, laborales y conciliatorias que ayuden a las mujeres a ingresar a la fuerza de trabajo, permanecer y progresar en ella, así como por estrategias transformadoras que regulen un nuevo paradigma de corresponsabilidad social para el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

Para corregir las desventajas socioeconómicas de las mujeres, el Comité CEDAW recomendó al Estado Mexicano, entre otros elementos:

- Adoptar medidas para aumentar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo formal y promueva su empleo en sectores mejor remunerados tradicionalmente reservados a los hombres, y cree oportunidades de empleo para los grupos desfavorecidos de mujeres, adoptando medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el artículo 4.1, de la Convención y su recomendación general núm. 25;

Comité CEDAW. *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México* (CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018), párrafos 39 y 40.

3. Organización Internacional del Trabajo, *Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo – OIT: 2016), disponible en: <https://bit.ly/2whxmRi>

b) Abordar la discriminación interseccional

A pesar de los avances en el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres, las desigualdades de poder entre mujeres y hombres, así como los estereotipos de género y las normas sociales discriminatorias profundamente arraigadas en las sociedades y las instituciones, continúan agravando las desventajas materiales e impiden a las mujeres acceder a servicios y oportunidades que pueden mejorar su situación.

Los estereotipos de género se traducen en segregación de las mujeres en el sistema educativo y, posteriormente, en el mercado laboral, con repercusiones en sus trayectorias a largo del ciclo de vida. Las normas sociales presuponen que mujeres y hombres están confinados a roles sociales segregados, limitando de esta manera la participación de las mujeres en el desarrollo económico, político y social de sus países.

La violencia contra las mujeres, además de ser la violación a los derechos humanos más flagrante, obstruye el ejercicio de otros derechos esenciales y puede conducir, por ejemplo, a la pobreza, marginación y exclusión de las mujeres.

Las mujeres pertenecientes a algunos grupos, además de sufrir discriminación por el hecho de ser mujeres, también pueden ser objeto de múltiples formas de discriminación por otras razones, como la raza, el origen étnico, la religión, la incapacidad, la edad, la clase, la casta u otros factores. Esa discriminación puede afectar a estos grupos de mujeres principalmente, o en diferente medida o en distinta forma que a los hombres. Quizás sea necesario que los Estados Partes adopten determinadas medidas especiales de carácter temporal para eliminar esas formas de discriminación múltiple contra la mujer y las consecuencias negativas y complejas que tiene.

Comité CEDAW, Recomendación General N° 25.

Modificar los estereotipos de género y las prácticas discriminatorias impone desafíos a los Estados en distintos niveles y ámbitos para corregir las desventajas de las mujeres y acelerar el logro de la igualdad de género sin dejar a ninguna mujer y niña atrás. Algunos ejemplos de medidas especiales de carácter temporal en este rubro se refieren a:

- Las becas o apoyos escolares a adolescentes embarazadas o madres jóvenes, principalmente de escasos recursos y que viven en zonas marginadas, con el fin de disminuir su deserción escolar, promover su permanencia en el sistema educativo y mejorar sus oportunidades para el acceso al mercado laboral;
- Los programas especiales y culturalmente pertinentes de las universidades públicas, privadas o técnicas, para que mujeres indígenas puedan acceder, permanecer y terminar la educación superior;
- El establecimiento de porcentajes o cuotas de mujeres en las empresas, respecto a la totalidad del personal; la contratación de mujeres pertenecientes a grupos históricamente discriminados en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, como las mujeres con discapacidad o las adultas mayores;
- El otorgar títulos de propiedad de tierra de manera preferencial a las mujeres rurales y campesinas, con énfasis en las jefas de hogar, quienes pese a que trabajan la tierra y contribuyen a la seguridad alimentaria de sus comunidades, no son dueñas de la propiedad y pierden con ello la oportunidad de acceder a programas de equipamiento, infraestructura, créditos, arrendamiento y otros apoyos económicos. En este sentido, se debe promover la participación de las mujeres en los consejos ejidales para la toma de decisiones agropecuarias.
- El otorgamiento de créditos o microcréditos a mujeres empresarias para fortalecer sus empresas y su posición como empleadoras, o bien a mujeres víctimas de desastres para que puedan iniciar/reiniciar emprendimientos productivos o rehabitar, regularizar o adquirir una vivienda digna.

En sus observaciones finales a México, el Comité CEDAW recomendó el uso de medidas especiales para corregir las desventajas que presentan las mujeres en diversos ámbitos, especialmente de aquellas que pertenecen a grupos minoritarios, marginados o excluidos. Así, recomendó:

- Alentar la difusión de imágenes positivas de las mujeres indígenas, las afroamericanas, las migrantes y las refugiadas y solicitantes de asilo en los medios de comunicación.
- Mejorar las iniciativas que alienten la matriculación de niñas en disciplinas en las que tradicionalmente han predominado los hombres, como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.
- Fortalecer los mecanismos de apoyo a las adolescentes embarazadas y las madres jóvenes para proseguir sus estudios durante el embarazo y después del parto.
- Aumentar el acceso de las mujeres a los microcréditos, los préstamos y otras formas de crédito financiero a fin de promover su iniciativa empresarial y empoderarlas económicamente, centrando la atención en las mujeres indígenas, las afroamericanas y las mujeres con discapacidad.
- Garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres indígenas, las afroamericanas y las mujeres del medio rural en el mercado de trabajo.

Comité CEDAW. *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México* (CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018), párrafos 20.b) y c); 38.b) y c); 44.c); 46.a).

c) Garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres en la toma de decisiones

De acuerdo con la Recomendación General N° 23 del Comité CEDAW, las mujeres se han visto excluidas de la vida política y del proceso de adopción de decisiones que determinan las modalidades de la vida cotidiana y el futuro de las sociedades, a pesar de su clara contribución al desarrollo y a su función central para el sostén de la familia y la sociedad.

Los factores más importantes que han limitado la participación de las mujeres en los espacios de discusión y toma de decisiones han sido los valores culturales, las normas y prácticas discriminatorias, tanto sociales, como institucionales y organizacionales, así como la falta de servicios y de corresponsabilidad en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Los estereotipos de género han encaillado la participación de las mujeres a cuestiones como el medio ambiente, asuntos de la infancia o la salud, y las han excluido de responsabilidades en áreas clave para su desarrollo, como las finanzas, la economía, el control presupuestario y la solución de conflictos.

La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados Partes en la Convención (sic), así como los partidos políticos y los funcionarios públicos.

Para alcanzar una amplia representación en la vida pública, las mujeres deben gozar de igualdad plena en el ejercicio del poder político y económico; deben participar cabalmente, en condiciones de igualdad, en el proceso de adopción de decisiones en todos los planos, tanto nacional como internacional, de modo que puedan aportar su contribución a alcanzar la igualdad, el desarrollo y la paz.

Comité CEDAW, Recomendación General N° 23.

Algunos ejemplos de medidas especiales de carácter temporal para dar cabal cumplimiento a los artículos 7° y 8° de la CEDAW y lograr la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública abarcan, entre otras: el establecimiento de cuotas como mecanismo para garantizar el acceso efectivo de las mujeres a puestos electivos de decisión, tanto en los partidos políticos, como en los tres poderes y órdenes de gobierno; la prestación de asistencia financiera, el fortalecimiento de liderazgos y la capacitación de candidatas o mujeres políticas; el establecimiento de metas y objetivos para cargos públicos, por ejemplo, en el poder judicial u otros grupos profesionales que desempeñan una función esencial en la vida cotidiana de todas las sociedades. Estas medidas especiales han tenido resultados positivos en los países donde han sido aplicadas.

Sin embargo, de acuerdo con ONU Mujeres,⁴ de seguir el ritmo actual, llevará al menos otros 40 años lograr la paridad de género en materia de participación política. Además, la participación plena de las mujeres en todos los espacios de toma de decisiones sigue siendo desigual. Su escasa representación, por ejemplo, en puestos con poder de decisión dentro del poder ejecutivo o judicial, o bien dentro del sector privado, en ámbitos relacionados con la ciencia y la tecnología, la academia, los medios de comunicación o la cultura, reflejan un progreso asimétrico en este ámbito que debe ser abordado mediante la aplicación de medidas especiales de carácter temporal, acompañadas de políticas y estrategias orientadas al cambio estructural para la igualdad en la esfera política.

La paridad es, por lo tanto, un paso en firme hacia la igualdad de género, porque busca garantizar la representación igualitaria de mujeres y hombres en los espacios del poder político, y amplía las bases para la participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas en todos los niveles. La paridad impulsa un nuevo equilibrio social entre mujeres y hombres en el que ambos asumen responsabilidades compartidas en todas las esferas del desarrollo, públicas y privadas. La paridad persigue un aumento cuantitativo de mujeres en los espacios de representación política y de toma de decisiones, pero también pretende un impulso cualitativo a fin de profundizar procesos más democráticos en el ámbito de la política.

ONU Mujeres, La democracia paritaria: un acelerador de la igualdad sustantiva y del desarrollo sostenible en México (México, ONU Mujeres. Serie: Transformando nuestro mundo: 2016)

4. ONU Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012*, (Nueva York, ONU Mujeres: 2012), disponible en: <http://progress.unwomen.org/pdfs/SP-Report-Progress.pdf>

El Comité CEDAW reiteró su recomendación al Estado Mexicano de aplicar cabalmente la recomendación general núm. 23 (1997), sobre la mujer en la vida política y pública, a través de medidas orientadas a:

- Acelerar la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres en los poderes ejecutivo y judicial, especialmente en el plano local;
- Establecer objetivos y plazos precisos para acelerar la participación de las mujeres en pie de igualdad en todos los planos de la vida pública y política y a que cree las condiciones necesarias para la consecución de esos objetivos;
- Combatir las prácticas discriminatorias *de iure* y *de facto* de los partidos políticos que desalientan a las mujeres, en particular las indígenas y las afroamericanas, a presentarse como candidatas en las elecciones federales, estatales o municipales.

También recomendó el uso de medidas especiales de carácter temporal para:

- Alentar a las mujeres a ingresar en las fuerzas armadas, sobre todo en puestos de alto rango;
- Promover la igualdad de representación de mujeres y hombres en los medios de comunicación.

Comité CEDAW. *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México* (CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018), párrafos 20.b); 25.b); 34. a) y b).

¿Igualdad o equidad de género?

El concepto de **equidad** es un principio ético-normativo asociado a la idea de justicia social; es decir, se trata de cubrir las necesidades e intereses de personas que son diferentes, especialmente de aquellas que están en desventaja, en función de la interpretación de la justicia social, generalmente basada en la tradición, las costumbres, la religión o la cultura.⁵

La **igualdad** es un **derecho humano** protegido por distintos instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Además, tal como está expresado en la CEDAW, la igualdad va de la mano con el principio de la no discriminación, y en este sentido, la igualdad solo será posible en la medida en que se erradique la discriminación contra las mujeres y las niñas.

Referirse a la igualdad de género consiste no solo en suscribir un enfoque de derechos, sino en mantener consistencia conceptual con efectos prácticos en términos de políticas públicas, ya que la igualdad es el término que se utiliza en la CEDAW y el principio que subyace al establecimiento de todas las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a lograr la igualdad de facto entre mujeres y hombres.

5. ONU Mujeres/Centro de Capacitación, Glosario de Igualdad de Género, disponible en: <https://trainingcentre.unwomen.org/>

Se exhorta a los Estados Parte a utilizar exclusivamente los conceptos de igualdad entre la mujer y el hombre o la igualdad entre los géneros, y no el concepto de equidad entre los géneros al cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención. En algunas jurisdicciones este último concepto se utiliza para referirse al trato justo de la mujer y el hombre en función de sus necesidades respectivas. Esto puede incluir un trato igual, o un trato diferente pero considerado equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades.

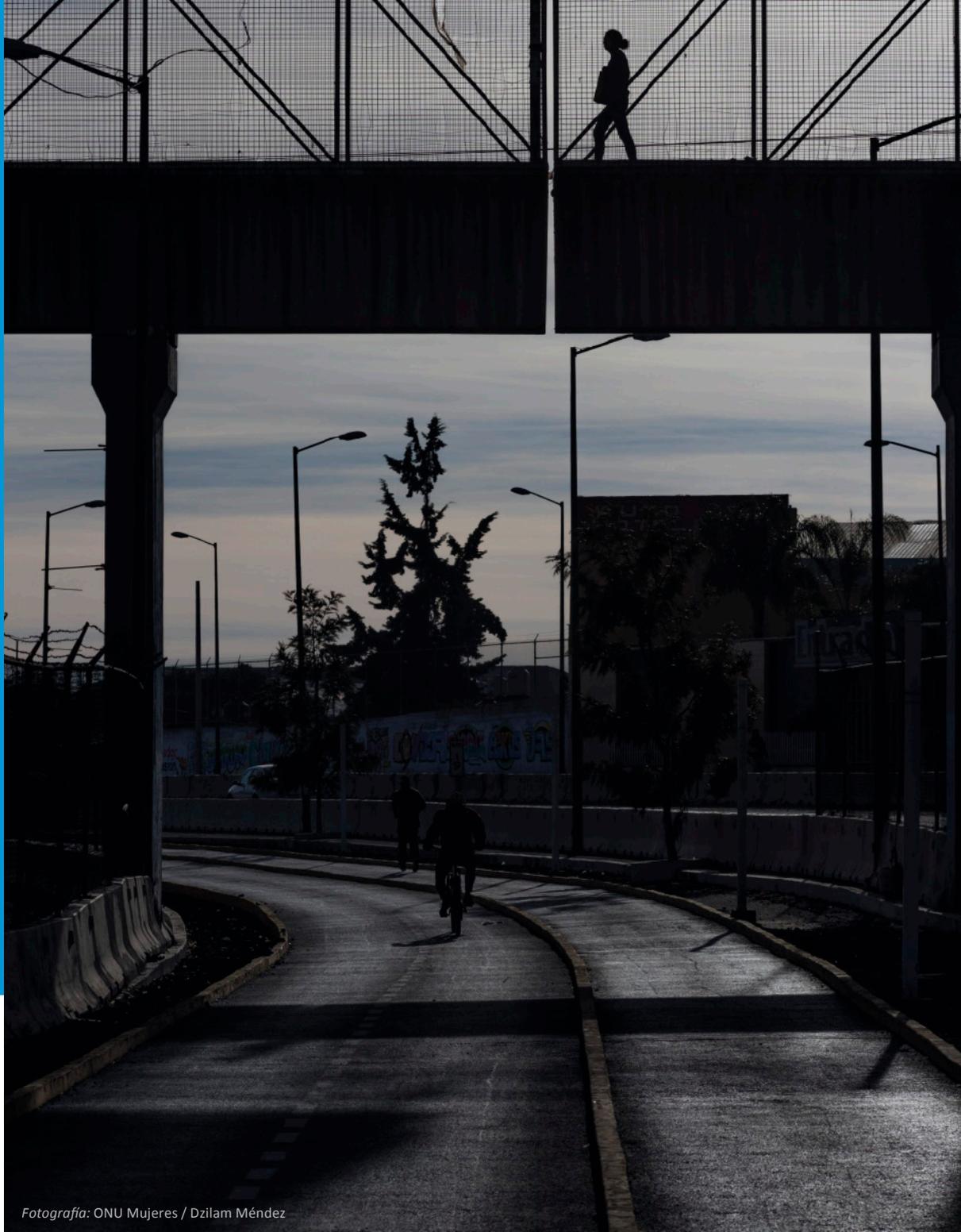
Comité CEDAW, Recomendación General N° 28

En sus observaciones finales a México en 2006, el Comité CEDAW solicitó al Estado Mexicano tomar nota de que los términos de equidad e igualdad transmiten mensajes distintos y su uso indistinto puede dar lugar a una confusión conceptual, por lo que le recomendó utilizar sistemáticamente el término “igualdad” en sus leyes, planes y programas.

Comité CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, CEDAW/C/MEX/CO/6, 7 a 25 de agosto de 2006, párrafos 18 y 19.

La igualdad, tal como está establecida en la CEDAW, no se propone hacer iguales a mujeres y hombres, sino garantizar la igualdad en el goce y el ejercicio de los derechos de ambos; en pocas palabras, se trata de que en nuestras sociedades haya igualdad de trato, igualdad en el acceso a las oportunidades e igualdad de resultados.⁶

6. Alda Facio, “Igualdad sustantiva. Un paradigma emergente en la ciencia jurídica”, en *Revista de Sexología y Sociedad* (Volumen 14, No. 13: 2008), disponible en: <https://bit.ly/2qzZDzV>



Fotografía: ONU Mujeres / Dzilam Méndez

MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



INMUJERES
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES



Por un planeta 50-50 en 2030
Demos el paso por la igualdad de género

www.inmujeres.gob.mx

[@inmujeres](https://twitter.com/inmujeres)

[f Inmujeres-Mexico-Of](https://www.facebook.com/Inmujeres-Mexico-Of)

[Inmujeresmexico](https://www.youtube.com/Inmujeresmexico)

www.unwomen.org

www.lac.unwomen.org

www.mexico.unwomen.org

[@ONUMujeresMX](https://twitter.com/ONUMujeresMX)

[@onumujeresmx](https://www.facebook.com/onumujeresmx)