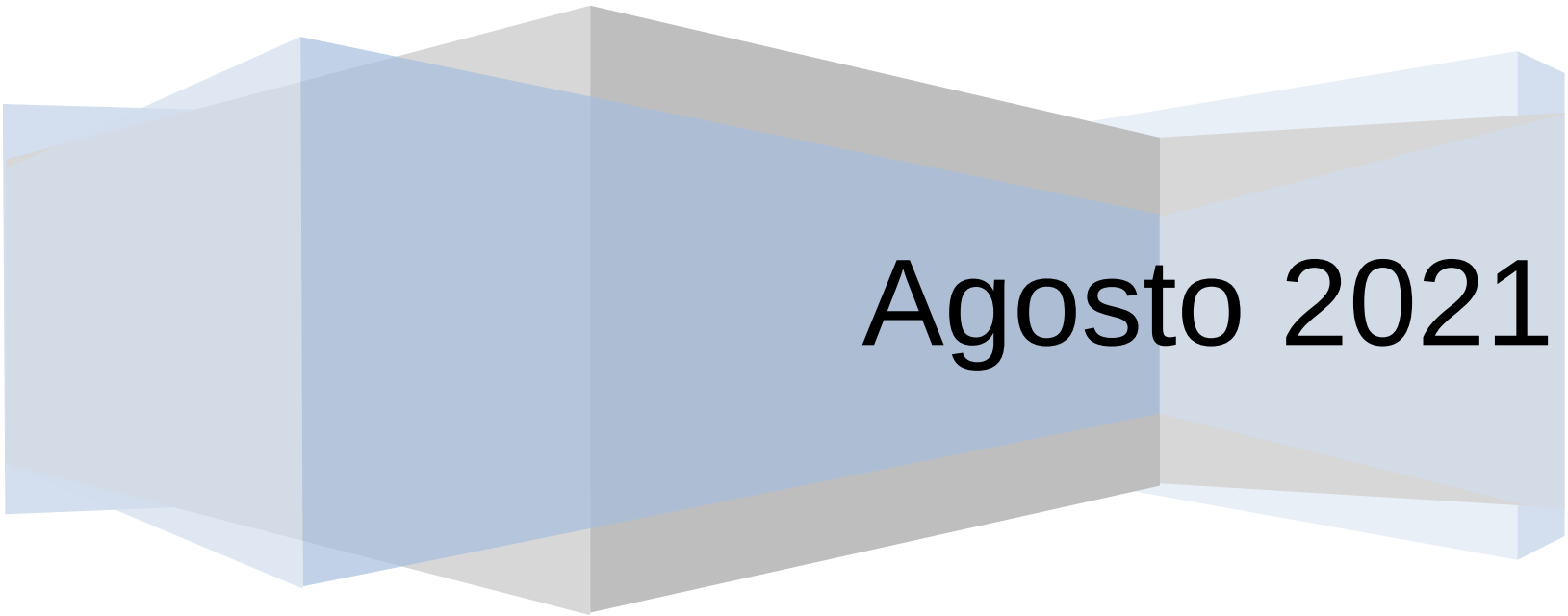
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

“Investigación para Desarrollar un proyecto para legislar con perspectiva de género”

Roberto Daniel Jones Quintal.



Agosto 2021

Contenido

1. Introducción. 4
1.1. Planteamiento y Delimitación de la Problemática. 4
1.2. Justificación. 5
1.3. Formulación de la Hipótesis. 7
1.4. Objetivos de la investigación. 7
1.5. Objetivos de la Propuesta. 7
2. Marco Normativo General. 9
2.1. Marco constitucional en materia de protección de los derechos de las mujeres. 9
2.2. Marco normativo del Partido Acción Nacional. 13
2.3. Principios de Doctrina. 14
2.4. Estatutos del Partido Acción Nacional. 15
3. Marco Teórico de Referencia. 17
3.1. Igualdad entre mujeres y hombres. 17
3.2. Género y desigualdad. 19
3.3. Legislar con Perspectiva de género. 21
3.4. Perspectiva de Género en el diseño presupuestal. 23
3.5. Glosario de Términos. 24
4. Evidencia empírica o cualitativa que soporta la hipótesis. 27
4.1. sobre la existencia de una obligación emanada del derecho constitucional. 27
Cuadro 1. Instrumentos normativos de carácter vinculante para el Estado mexicano. 28
Cuadro 2. Recomendaciones del CEDAW, relativas a la obligación de adoptar medidas legislativas. 29
4.2 Desarrollo del concepto de la perspectiva de género en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 30
4.3. La perspectiva de género en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 31
4.4. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación 31
4.5. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 32
4.6. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 32
4.7. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 33

4.8. Reglamento de la Cámara de Diputados. 33
4.9. Reglamento del Senado de la República. 33
Cuadro 3. Relación de iniciativas de grupo, LXIV legislatura en la Cámara de Diputados. 34
4.10. Conclusiones y Nueva Agenda de Investigación. 38
5. Propuestas. 39
5.1. Fundamento e introducción. 39
5.2. Misión y Visón General. 40
5.3. Objetivos específicos. 41
5.4. Lineamientos generales. 42
A. Mujeres en los órganos de gobierno. 42
5.5. Etapas del proceso legislativo. 43
B. Etapa de adopción del texto: 50
C. Etapa de Dictaminación: 52
D. Etapa de Discusión y Aprobación: 54
5.6. Presupuesto sensible al Género. 54
5.7. Principios y acciones de carácter subsidiarios. 55
6. Bibliografía. 57

1. Introducción.

En el marco de la adopción de un nuevo modelo constitucional en México, el del bloque de constitucionalidad conformado tanto por el texto constitucional propiamente dicho como por los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos, la protección y defensa de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes se ha convertido en una obligación de Estado que permea en todas las esferas de su actuación. Pero para que esta protección se vea efectivamente implementada, en cualquiera de las áreas de la actividad pública, es indispensable que quienes tienen a su cargo el ejercicio de tal potestad soberana sean conscientes del impacto que las circunstancias normativas, sociales, culturales, económicas, o sus propias políticas públicas o decisiones, han de tener sobre las mujeres. Esta herramienta es la perspectiva de género.

La perspectiva de género, como mecanismo de análisis, es un principio que debe permear en todas las áreas de la actividad estatal. De modo que, en la actividad legislativa, que estructura la totalidad de los actos públicos, es fundamental que los legisladores tengan claridad respecto de los alcances de la implementación de la perspectiva de género para poder realizar su labor en concordancia con dicho principio, para la promoción integral de los derechos de las mujeres.

1.1. Planteamiento y Delimitación de la Problemática.

Tal como se señala en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la perspectiva de género puede entenderse como la "metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género".[1]

Como señala Tramontana, el compromiso demostrado por las naciones en la promoción y protección de los derechos de las mujeres ha aumentado de forma progresiva. Así, en la década de los setentas, hubo una afirmación cada vez más específica de la necesidad de protección de las mujeres desde el derecho internacional de los derechos humanos, que culminó en el año de 1979 con la adopción de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, según sus siglas en inglés).[2] Esta primera transición conceptual se daría como resultado de la inclusión de las teorías feministas del derecho en la comprensión de los órganos internacionales de la distinción entre "sexo" y "género", y de la forma en la que las desigualdades históricas y estructurales

[1] Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, art. 5, fr. VI.
[2] SALVIOLI, Fabián, La *mujer en el Derecho Internacional Público, un viaje de medio siglo desde San Francis*co a Pekín, en: A un año de Beijing. Instituto de Relaciones Internacionales UNLP, La Plata, Argentina, 1996, págs. 7-31.

experimentadas por las mujeres son condicionadas por las concepciones estereotípicas persistentes respecto de rol de las mujeres en la sociedad.

Así, Tramontana postula la existencia de una segunda etapa en el proceso de evolución del ordenamiento internacional en materia de protección de los derechos de las mujeres, esto es, a través de la "trasnversalización de la perspectiva de género" (*gender mainstreaming*), donde la tradicional dicotomía entre los términos "sexo" y "género" dejaba paso a la utilización de este último como sinónimo de "mujer", y el concepto de "perspectiva de género" remitía a un enfoque de sensibilización respecto de las diferencias entre hombres y mujeres, y las consecuencias en el goce de sus derechos fundamentales.

Si bien es cierto que en un principio, la perspectiva de género fue consolidada como principio normativo del derecho internacional de los derechos humanos, como una herramienta de interpretación que debía ser utilizada por las personas operadoras de justicia, en todos aquellos casos en los que el género pudiese ocasionar un impacto diferenciado, es un hecho que la evolución de este concepto tanto en la teoría como en la práctica jurídica ha llevado a una interpretación progresiva que conmina a cualquier autoridad encargada de tomar decisiones públicas que puedan afectar los derechos de las mujeres a considerar la perspectiva de género dentro de su actuación.

La perspectiva de género, como método de análisis, es una consecuencia más del surgimiento del género o como categoría independiente. Una vez que se dio el paso fundamental de identificar que los sexos no sólo se clasifican a partir de criterios biológicos, sino también y fundamentalmente a partir de rasgos construidos desde lo cultural, surgieron un conjunto de cuestionamientos en torno a las consecuencias que ello conllevaba.

Como consecuencia de estos avances reflexivos, es que habría de nacer la perspectiva de género, que persigue la generación de una nueva forma de creación del conocimiento, abandonando la necesidad de análisis neutral; y, en cambio, se opte por una visión que abarque todas las realidades, particularmente aquellas que habían quedado fuera hasta entonces.

Busca ser una perspectiva que "reconoce la diversidad de géneros y la existencia de las mujeres y los hombres, como principio esencial en la construcción de una humanidad diversa y democrática" que comprende "las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres: el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen".[3]

1.2. Justificación.

Partiendo de lo que dispone el artículo primero constitucional, es posible afirmar que en nuestro país es una obligación para todas las autoridades utilizar la perspectiva de género con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres

[3] LAGARDE, M., *Género y Feminismo. Desarrollo Humano y democracia*, 2a. ed., Madrid, Grafistaff. 1997

como grupo históricamente discriminado.[4] Esta obligación, en consecuencia, también vincula a las personas encargadas de desempeñar la función legislativa, en todos los niveles de gobierno. Esto se traduce en que, cada vez que una legisladora o un legislador lleva a cabo algún acto legislativo en donde se puedan ver afectados los derechos de las mujeres que sean destinatarias de forma directa o indirecta de la norma, deberán de implementar un análisis con perspectiva de género del impacto de sus acciones, como presupuesto indispensable para la garantía de sus derechos humanos.

Sin embargo, en la actualidad ni los principios ni los parámetros de la implementación de la perspectiva de género en la tarea legislativa han sido claramente delimitados en instrumento jurídico, ni en resolución judicial vinculante de ningún tipo. Incluso, es posible afirmar que los parámetros prácticos de la perspectiva de género como metodología de análisis en el proceso de toma de decisiones legislativas han sido si quiera escasamente abordados por la doctrina. Es en esta ausencia que estriba la necesidad impostergable de, como partido político, elaborar una herramienta práctica de análisis que permita a las personas que ejerzan la función legislativa desde el estandarte de Acción Nacional, legislar de forma efectiva con perspectiva de género.

Acción Nacional ha sido, desde su fundación como instituto político, un partido comprometido con la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia en contra de las mujeres, tal como se desprende del contenido de sus propios documentos fundacionales, en el caso particular de los Principios de Doctrina del partido, que la discriminación en contra delas mujeres es un fenómeno que debe ser erradicado, por ser incompatible con la dignidad humana, y en consecuencia toda la actividad del partido y de las personas que en el mismo militan, deben perseguir la impostergable tarea de garantizar en plenitud los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes.

Las recientes reformas constitucionales en materia de paridad de género han constituido un avance significativo para garantizar igualdad de condiciones en el acceso de las mujeres a posiciones de poder político. Sin embargo, la adopción de sistemas de cuotas como acción afirmativa son un primer paso que debe verse complementado con la implementación de acciones integrales, bien estructuradas y dirigidas a garantizar igualdad real y la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia en contra de las mujeres en todos los ámbitos de la vida. Estos avances, que hasta ahora han sido mayormente producto del esfuerzo cívico de las mujeres mexicanas y el respaldo de la sociedad civil, la academia, sólo podrán hacerse plenamente vigentes si se afianzan y promueven desde la actividad de los partidos políticos, guardianes de la vida democrática.

Evidencia de este compromiso al interior de Acción Nacional es la publicación del Protocolo de Atención a la Violencia Política en Razón de Genero contra las Mujeres, así como la adopción e implementación del Plan estratégico del Partido Acción Nacional en materia de igualdad política entre mujeres y hombres, que constituyó un verdadero hito en la búsqueda de la igualdad sustantiva, y en virtud del cual, por primera vez en México, una institución

[4] FRANCO, María Elisa, La *perspectiva de género en el derecho: una propuesta de conceptualización*, Oaxaca, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, Escuela Judicial, 2015, recuperado de: https://ej.tribunaloaxaca.gob.mx/Contenido/Pagi, nas?layout=2&id=7

política contará con un marco normativo interno que permita estructurar la actividad del partido para desarrollar una política de género completa, congruente y que se refleje en acciones concretas.

1.3. Formulación de la Hipótesis.

La hipótesis que nos ayudará a guiar los esfuerzos del presente trabajo de investigación es la siguiente:

Existe una obligación de carácter programático para el partido político de adoptar medidas idóneas y adecuadas para promover que la actividad legislativa de sus miembros se realice implementando la perspectiva de género.

1.4. Objetivos de la investigación.

Partiendo de dicha hipótesis, podemos concluir que los objetivos de la presente investigación, son los que se enumeran a continuación:

i. Establecer las obligaciones de los partidos políticos con relación a la perspectiva de género.

ii. Determinar el alcance de la actividad de género del partido con relación a la promoción de los derechos de la mujer en el ámbito legislativo.

iii. Definir la perspectiva de género.

iv. Establecer los alcances de la aplicación de la perspectiva de género.

v. Analizar la aplicabilidad de la perspectiva de género en la actividad legislativa.

vi. Determinar los actos legislativos susceptibles de una implementación de la perspectiva de género.

vii. Establecer los criterios y lineamientos para implementar la perspectiva de género en la actividad legislativa.

viii. Determinar la existencia de una obligación de carácter jurídico-programática, a cargo del Partido Acción Nacional, de implementar la perspectiva de género en la actividad legislativa de sus miembros.

ix. Proponer lineamientos para legislar con perspectiva de género.

1.5. Objetivos de la Propuesta.

La propuesta de un protocolo para legislar con perspectiva de género, tiene como objetivo central proveer a las legisladoras y los legisladores de Acción Nacional de una serie de herramientas conceptuales y metodológicas para realizar su actividad legislativa con perspectiva de género, que no se limite solo a facilitar una comprensión teórica del

concepto, sino también a dotarles de parámetros específicos de los que puedan guiarse para un proceso de toma de decisiones informado y consciente que derive en acciones material y formalmente legislativas en beneficio de los derechos de las mujeres en México. De ese modo, lo primero que se busca es que la persona encargada de desempeñar la función legislativa, tenga a su alcance un desglose conceptual que le permita tener claridad y certeza sobre el lenguaje utilizado al momento de realizar un análisis jurídico con perspectiva de género, así como una referencia clara del marco jurídico vigente, tanto nacional como internacional, en lo que respecta a la aplicación de la perspectiva de género.

Asimismo, lo que se busca es que la persona legisladora tenga una guía práctica, con una metodología clara y escalonada, que conduzca su proceso de toma de decisiones en cada una de las etapas de la actividad legislativa, para finalmente arribar a determinaciones que sean plenamente compatibles con los derechos de las mujeres, y que promuevan su más plena garantía.

Este análisis no puede limitarse a consideraciones de orden normativo o axiológico. Es un hecho que la sola previsión de normas con una teleología específica, no implica que las pretensiones de la norma se materialicen en la vida real. Es por ello que las estrategias que debe brindar el presente protocolo, deben siempre privilegiar el efecto útil de la norma para maximizar los beneficios que la misma pueda traer a sus destinatarias, entendiendo a su vez que cualquier análisis en materia de derechos humanos debe buscar establecer un equilibrio adecuado entre todos los derechos que puedan verse inmiscuidos en la decisión soberana. De modo que la proporcionalidad de los actos legislativos y la cuidadosa consideración de sus impactos en el plano de los hechos debe ser un principio rector.

Finalmente, es fundamental que cualquier herramienta práctica para legislar con perspectiva de género haca a sus usuarios consciente de que el impacto desproporcionado que ciertos actos de autoridad pueden tener sobre las personas en razón de su género no puede ser entendido en un vacío. Es por ello que debe tener un claro enfoque de interseccionalidad en el análisis, para poder tomar en consideración la forma en la que otras condiciones de vulnerabilidad, como el origen étnico, las condiciones socioeconómicas, la discapacidad, entre otras condiciones, pueden también relacionarse con el género y exacerbar el impacto negativo que puede existir en el goce y ejercicio del derecho de las mujeres.

Legislar con perspectiva de género no es solo una obligación jurídica, sino que también se presenta como un imperativo ético de la más alta escala axiológica. El poder Legislativo tiene la obligación de dotar a nuestra nación de las reglas que conduzcan toda actividad humana, y por es la Soberanía que tiene a su cargo el deber de construir un andamiaje para modificar los patrones estructurales que lesionan los derechos de las mujeres, y ello sólo se puede conseguir si esa tarea legislativa se lleva a cabo con perspectiva de género.

2. Marco Normativo General.

2.1. Marco constitucional en materia de protección de los derechos de las mujeres.

Tras la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en junio de 2011, todos los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México, adquirieron rango constitucional, de manera que el Estado Mexicano está obligado a hacer realidad el derecho a la participación política y a generar las condiciones para que sea ejercido en condiciones de igualdad, libres de discriminación y de violencia.

En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que los Estados Partes se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos por el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Así también, los Estados Partes se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos a que hace referencia y asumen que gozarán, sin distinciones y restricciones indebidas, del derecho a votar y ser elegidas, así como tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas[5].

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), al determinar la obligación de eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política, social, económica y cultural, señala que los Estados Partes deberán garantizar, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
c) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.[6]

En tanto que, en su artículo 2, estipula:

[5] Artículos 2.1,3 y articulo 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
[6] Artículo 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer.

> Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:
>
> …
>
> b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.

El artículo 3 de la Convención dispone, igualmente, que:

> Los Estados Partes tomaran, en todas las esferas, pero en particular en el político, social, económico y cultural, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizarles el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

De igual relevancia resulta lo señalado en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), que compromete a los Estados Partes, entre otros, a:

> Condenar todas las formas de violencia contra la mujer y adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y llevar a cabo lo siguiente:
>
> …
>
> c) Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso[7];

Así como a

> d) Modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a contrarrestar y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres y de sus preferencias o condiciones sexuales[8].

[7] Artículo 7, inciso c) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
[8] Op. Cit. Artículo 8, inciso b).

La discriminación contra las mujeres, de acuerdo con la CEDAW, puede presentarse tanto en la ley como en los diversos actos en que ésta se aplique; así, un acto discriminatorio se determina no sólo a partir de su objeto o propósito, sino también de acuerdo con el resultado de su aplicación. Así, una ley será "discriminatoria por resultado" cuando su aplicación u operación provoque un impacto diferenciado en hombres y mujeres, debido al arreglo social en torno al género, que se traduzca en una diferencia injusta, arbitraria o desproporcionada.

Al respecto, el Comité de CEDAW, en su recomendación general no. 23, del año 1997, hizo hincapié en que la protección de los derechos de la mujer en la vida política y pública conforma uno de los pilares fundamentales del espíritu de la convención. Partiendo de que cualquier restricción de los derechos de la mujer en el ámbito político y público configuraba una violación al principio de igualdad y no discriminación, en dicha recomendación general puntualizó lo siguiente:

a) Se deben adoptar las medidas apropiadas para garantizar que las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, disfruten del derecho de voto en todas las elecciones y referéndums, y el derecho de ser elegidas, tanto de jure como de facto.

b) Se debe garantizar a la mujer el derecho a la participación plena en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución en todos los sectores y a todos los niveles

c) Deben adoptarse todas las medidas adecuadas para garantizar el derecho de las mujeres a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas, en igualdad con los hombres.

d) Debe hacerse un esfuerzo especial por promover que las mujeres participen en partidos políticos y en asociaciones públicas, en igualdad de condiciones que los hombres.

e) Los Estados Partes deben idear y ejecutar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas que abarcan los artículos 7 y 8 de la Convención.

Es en el marco de la Cuarta Conferencia de la Mujer de 1995, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing ya no sólo se enuncian las barreras, sino que se dictan las medidas que habrán de adoptar los gobiernos para garantizar a las mujeres la igualdad de acceso y la plena participación en la estructura de poder y en la toma de decisiones.

La Plataforma contiene 12 esferas de interés sobre las cuales actuar, entre las que destacamos para este trabajo las referentes a la desigualdad en el poder, la toma de decisiones y los mecanismos institucionales para mejorar el adelanto de la mujer.

En tiempos recientes, la Declaración, en conjunto con la Plataforma de Beijing se han convertido en la hoja de ruta para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres.

En particular, entre las esferas de especial preocupación, se hace énfasis en la promoción de “la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones”. En dicho apartado, no sólo se incluyen recomendaciones específicas respecto de las acciones que deben adoptar los Estados, sino también se mencionan acciones concretas que deben llevar a cabo los partidos políticos.

Así, en el objetivo estratégico G.1., párrafo 191, se indica que los partidos políticos deben:

> a) Considerar la posibilidad de examinar la estructura y los procedimientos de los partidos a fin de eliminar todas las barreras que discriminen directa o indirectamente contra la participación de la mujer;
>
> b) Considerar la posibilidad de establecer iniciativas que permitan a las mujeres participar plenamente en todas las estructuras internas de adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección; y
>
> c) Considerar la posibilidad de incorporar las cuestiones de género a su programa político tomando medidas para lograr que las mujeres puedan participar en la dirección de los partidos políticos en pie de igualdad con los hombres.

Posteriormente, en el ámbito internacional, en septiembre del año 2000, líderes de 189 países se reunieron en la sede de las Naciones Unidas para firmar la Declaración del Milenio, en el que se comprometieron a alcanzar, antes de 2015, un conjunto de ocho metas cuantificables denominadas Objetivos del Desarrollo del Milenio, tales como reducir a la mitad la pobreza extrema, el hambre y los índices de mortalidad infantil, así como promocionar la igualdad de género, entre. En términos generales, estos no fueron alcanzados, pero se tuvieron destacados avances en algunos países.

Igualmente relevante en materia de promoción y protección de los derechos de las mujeres, es el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, del año 2013. Con el objeto de considerar los desafíos enfrentados en América Latina y el Caribe en los últimos veinte años, en materia de población y desarrollo y con un énfasis añadido a los asuntos regionales emergentes, el bienestar y la dignidad humana, así como temas de desarrollo sostenible, se celebró la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, del que emanó dicho documento internacional. En el mismo, los Estados partes, entre los que se encontraba el Estado mexicano, acordaron fortalecer los mecanismos institucionales para la construcción de políticas de desarrollo con igualdad que garanticen la autonomía de las mujeres y la igualdad de género, con el compromiso de incrementar y reforzar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación e implementación de políticas en todos los ámbitos de poder público y en las tomas de decisión de alto nivel, así como tomar medidas para promover y fortalecer la elaboración, implementación y rendición de cuentas de presupuestos sensibles al género, para logar la igualdad de acceso a los gastos del sector público.

En el año 2015, diversos líderes mundiales formaron parte de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York, en donde se analizaron los avances conseguidos como parte de los objetivos del desarrollo del milenio y buscando adoptar nuevas metas en materia de desarrollo sostenible. El documento final, titulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. En su objetivo número 5, se hace referencia especial a la búsqueda de alcanzar la igualdad de género. A lo largo del documento, se establecen compromisos para la promoción de los derechos de las mujeres y la búsqueda de la igualdad sustantiva plena. Está presente en la declaración, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus metas, en los medios de implementación y Alianza Mundial, así como en el seguimiento, examen y en los indicadores propuestos para su medición.

En el mismo sentido, la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, elaborada por ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, entendida esta última como el "modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo", señala como sus fines:

a) El establecimiento de un nuevo contrato social y forma de organización de la sociedad por el cual se erradique toda exclusión estructural, en particular, hacia las mujeres y las niñas.

b) Un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada.”

2.2. Marco normativo del Partido Acción Nacional.

En septiembre de 1939, personajes destacados de la vida académica y política mexicana, como Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna, fundaron el Partido Acción Nacional (PAN). En febrero del año de 1939, se constituyó el Comité Organizador del partido y el 16 de septiembre de este mismo año se conformó la Asamblea Constituyente de Acción Nacional, adoptando los Principios de Doctrina y los Estatutos de la organización. Entre los objetivos fundamentales sobre los que se inauguró el partido, fueron la búsqueda del bien común, la formación de la consciencia ciudadana y, ante todo, la erradicación de la corrupción rampante del régimen político posrevolucionario.

La participación de las mujeres en el partido ha sido una característica constante desde su fundación, como se observa del hecho de que, en la Asamblea Constituyente de Acción Nacional, participaron once mujeres. Otra evidencia del involucramiento político de la mujer es la circulación del folleto “La Misión de la Mujer en la Vida Nacional” desde mayo de 1939 y el intercambio de misivas que mencionan el deseo de conformar las secciones femeninas. La proximidad entre las fechas de fundación del partido, respecto de la celebración de la primera asamblea general de la sección femenil, llevada a cabo el 16 de noviembre de

1939, es evidencia del intenso involucramiento de mujeres en la vida del partido, desde las etapas más tempranas de conformación de este instituto político.[9]

Entre los documentos constitutivos de la sección femenil, se señalaban que la sección debía conducirse de acuerdo a la concepción que el partido tenía del papel que la mujer debía desempeñar en la nación. También, se afirmó que las cuestiones públicas son asunto de interés para las mujeres, ya que "la mujer no puede considerarse ajena a los intereses y problemas nacionales, porque también ella debe reconocer las exigencias impuestas por el Bien Común". Asimismo, algunos planteamientos buscan desvincular asuntos del sexo masculino: "porque el verdadero patriotismo -que es ante todo conciencia del deber para con la Patria y decisión de cumplirlo- no es patrimonio exclusivo del varón" Desde sus inicios, quienes fundaron el partido, procuraron construirlo como un espacio de formación política para sus integrantes. En un memorándum sobre organización de las secciones femeninas se asentó que para ser jefa de grupo se debía tomar un curso preparatorio, lo que ocurría también para quienes quisieran distribuir propaganda, quienes debían inscribirse en los grupos de preparación de propagandistas.[10]

2.3. Principios de Doctrina.

Acción Nacional se ha definido como un partido humanista, el humanismo político fue el nombre que le dio Efraín González Luna a la doctrina del PAN a inicios de los años 1940. Es así que el partido estableció como Principios de Doctrina y Pilares del Humanismo la Dignidad de la Persona Humana, el Bien Común, la Solidaridad y Subsidiariedad. Los Principios de Doctrina fueron aprobados en 1939, con el propósito de actualizarlos a las necesidades de diferentes épocas se han hecho dos proyecciones de principios, una se da en 1965 y la segunda en 2002, en la cual se introdujeron diversos conceptos relacionados con la participación de la mujer y la equidad de género.

Así, los Principios de Doctrina señalan de forma literal, la proscripción de toda forma de discriminación o desigualdad de oportunidades por razón del género, misma que deberá ser rechazada, corregida y en su caso sancionada.

Asimismo, en los párrafos de la sección primera, denominada "Persona y Libertad", se establece lo siguiente:

> *Acción Nacional reconoce plenamente las consecuencias prácticas de la común dignidad de las mujeres y los hombres, y de su común carácter de sujetos y agentes responsables y colaboradores en la construcción, animación y dirección de la sociedad.*

---

[9] GARCÍA, Vera Larisa, *Las mujeres del Partido Acción Nacional: entre la beneficencia y la participación política (1939-1946),* 2017, Nuevo Mundo, recuperado de https://journals.openedition.org/nuevomundo/71307

[10] CCMGM, sección: Partido Acción Nacional, sub sección: Organización, serie: Grupos Femeninos: Sección Femenina, sub serie: Organización. Documentos relativos a la organización de la Sección Femenina. Fecha: 1939, agosto 9 – 1940, junio 26.

> *La equidad de género significa que mujeres y hombres deben desarrollarse plena, libre y responsablemente. La discriminación existente contra la mujer en la familia, el trabajo, la política y en las demás esferas sociales es inaceptable. Los hombres y mujeres deben reconocer mutuamente su valor propio, y responsabilizarse el uno del otro, compartiendo las tareas que les corresponden dentro y fuera de la familia, sobre la base de igualdad de derechos y obligaciones.*

De ese modo, la promoción de la equidad de género en el acceso al poder político es no solamente compatible con la vocación democrática y plural de Acción Nacional, sino que se encuentra inserto en las entrañas mismas de la ideología partidista. De ese modo, en el apartado segundo, denominado "Política y Responsabilidad Social", los Principios de Doctrina disponen que:

> *Dentro de la pluralidad, los partidos políticos son un cauce para la responsabilidad ciudadana. Los partidos políticos deben impulsar ideas y acciones para plantear serenamente las soluciones a los problemas del país y llamar a la concordia entre los mexicanos. Los partidos compiten por el voto de los ciudadanos; pero también, la responsabilidad social los obliga a cooperar en la construcción común de los bienes públicos. Una auténtica vida democrática tiene como condición la existencia de partidos que permitan el acceso equitativo a hombres y mujeres al poder político, para instaurar gobiernos eficaces y oposiciones constructivas y socialmente útiles.*

2.4. Estatutos del Partido Acción Nacional.

En los Estatutos Generales del PAN, cuyas últimas modificaciones fueron aprobadas por la XVI Asamblea Nacional Extraordinaria, se establecen las normas fundacionales del partido, en donde se establecen diversas disposiciones que demuestran la importancia que la participación femenina tiene en el desarrollo de todas sus actividades. En su artículo 1º, Acción Nacional se define como una "asociación de ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, constituida en partido político nacional, con el fin de intervenir orgánicamente en todos los aspectos de la vida pública de México, tener acceso al ejercicio democrático del poder".

A su vez, en el artículo 2º, se establece que el Partido Acción Nacional tiene como objeto, entre otros, "la garantía en todos los órdenes de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres".

Como se ha observado, del contenido del cuerpo de documentos que norman la actividad del partido, es posible concluir que existe una clara intención de promover, progresivamente, la participación de la mujer como agente indispensable de la vida política. Ello, no solamente mediante la incorporación de cuotas de género y de mecanismos de selección de candidaturas, sino también al establecer porcentajes mínimos de participación en los Comités Ejecutivos en los tres niveles de gobierno. Indudablemente, tanto de los principios de doctrina, como de las disposiciones estatutarias, es posible concluir que la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres es uno de los fines centrales de Acción

Nacional; que toda desigualad ocasionada por el género debe de ser corregida y erradicada; y que todas las personas deben tener igualdad de oportunidades para la construcción de una sociedad democrática.

3. Marco Teórico de Referencia.

3.1. Igualdad entre mujeres y hombres.

La reivindicación de la posición de la mujer dentro de la sociedad, que no es una lucha nueva en las sociedades democráticas, ha adquirido una dimensión preponderante en el contexto de los movimientos políticos, económicos y sociales del nuevo siglo, y el caso de la sociedad mexicana no es la excepción. La paridad entre hombres y mujeres no se limita a un esfuerzo reivindicatorio, sino que constituye una auténtica obligación de justicia social, un derecho fundamental de las mujeres que conmina a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar este derecho.

Esta demanda del género femenino por la eliminación de las estructuras que fomentan la existencia de asimetrías institucionalizadas, en lo económico y en lo político, no puede entenderse sino es a través del feminismo como lucha histórica. En el marco del debate actual, el término feminismo ha adquirido una categorización difusa, cargada de toda clase de connotaciones diversas y que ha alimentado tanto una copiosa afiliación a sus filas, como una dura crítica por algunos de sus métodos. Sin embargo, la concepción actual que algunos sectores sociales, desatinadamente, tienen del feminismo puede obscurecer la percepción de legitimidad de su lucha, empañando el núcleo de sus reclamos con circunstancias accesorias.

El feminismo, en su concepción, se consideró el “movimiento para acabar con la opresión de las mujeres”. Debe de tomarse la anterior aseveración no como una manifestación literal, sino como una proposición ideológica. Desde la comprensión de las corrientes de pensamiento social desarrolladas en el siglo XX, el feminismo se equipó de armamento teórico necesario para consolidarse como una verdadera teoría de la reivindicación de la mujer. Uno de los primeros giros copernicanos adoptados por el feminismo del siglo pasado fue la distinción entre la visión biológico-determinista del sexo como condición inexorable del nacimiento, por la visión semiótica o terminológica del género. En el contexto de las teorías del estructuralismo, basadas en el concepto de que el lenguaje es el que determina la realidad social, el desarrollo teórico del feminismo, junto con algunos teóricos psicológicos como Robert Stoller[11], encontraron útil la distinción entre los conceptos de sexo y género. Esta distinción es permitió argumentar que muchas diferencias entre hombres y mujeres no eran más que productos sociales y en consecuencia, que podían ser modificados.

Por ejemplo, Gayle Rubin utiliza la frase “sistema sexo-género” para describir un “conjunto de arreglos por los cuales la materia prima biológica de la procreación y la sexualidad

[11] STOLLER, Robert, *Sex and gender: the development of masculinity and femininity*. Londres: Carnac Books, 1984

humana son moldeados por la intervención social humana. Rubin empleó este "sistema" para articular el argumento de que este es la "parte de la vida social que constituye el sitio

de la opresión de la mujer" [12]. Se afirma desde esa perspectiva que la mujer es oprimida por "estar obligada a ser mujer", lo que se entiende no por la negación de lo que representa ser mujer, sino de las estructuras normativas que limitan y oprimen a la mujer.

Una de las interpretaciones más populares es la preconizada por Simone de Beauvoir, quien sostuvo que una persona no nace, sino que se convierte en mujer. Esto constituye una negación lisa y llana de la perspectiva biológica-determinista del género, e implicó la admisión de que el género como conjunto de normas y roles impuestos a un individuo con base en sus características sexuales es un proceso de socialización: las "hembras" se convierten en mujeres a través de un proceso por el cual adquieren atributos femeninos y aprenden comportamiento femenino. De este modo la masculinidad y la feminidad son entonces un producto de la crianza[13].

El género está tan inmerso en la organización social, que nos es transmitido como si fuera algo "natural", es decir, como si naturalmente las mujeres y los hombres debieran ser de cierta manera, anhelar determinadas cosas, ser aptas y aptos para ciertas labores y para otras no, tener específicas formas de comportarse y reaccionar, etcétera. No obstante, las mujeres y los hombres no somos por naturaleza, en función de nuestras características biológicas, lo que la cultura denomina "femenino" o "masculino", sino que vamos adquiriendo e interiorizando esos rasgos en el transcurso de nuestra vida. De lo contrario, lo que se considera "femenino" y "masculino" sería universal y estático, y no cambiaría de sociedad en sociedad, ni dependiendo del momento histórico de que se trate.[14]

La concepción biológica-determinista del género ha partido de una perspectiva metafísica subyacente sobre el género: el "realismo de género", esto es, la asunción de que las mujeres como conjunto social comparten algunas características distintivas, experiencias vitales, condición común o criterio que define su género y la posesión de la cual convierte a algunas personas en "mujeres". En contra de esta perspectiva, que tiende a normalizar o justificar las diferencias observadas en las estructuras sociales derivadas del género, Elizabeth Spelman[15] ha argumentado que los realistas de género asumen equivocadamente que el género es construido independientemente de la raza, la clase social, la etnicidad y la nacionalidad, entre otras condiciones. Si el género fuese separable, por ejemplo, de raza y de clase social de tal forma, todas las mujeres experimentarían la feminidad de la misma manera, lo que es evidentemente falso. Para Spelman, esta

[12] RUBIN, Gayle, *El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo*, Monthly Review Press, 1975, 179.
[13] HASLANGER, Sally, *On Being Objective and Being Objectified*, 1993, p. 98
[14] LAMAS, M. (comp.), "Dimensiones de la diferencia", Género, cultura y sociedad, 1a. ed., México, Porrúa, 2012.
[15] SPELMAN, Elizabeth, *Mujer Inesencial: Problemas de Exlcusión en el Pensamiento Feminista,* 1988.

perspectiva de “solipsismo blanco” delinea esta falsedad de la concepción del realismo de género.

De modo que, el pensamiento feminista de finales del siglo XIX, como corriente filosófica legítima, ha impactado poderosamente el ámbito político, proporcionando a sus defensoras de herramientas conceptuales y metodológicas que les permiten articular argumentativamente mecanismos para enfrentarse a las estructuras de opresión que son prevalentes en las sociedades occidentales. De modo que cualquier lucha política por promover la participación de la mujer en posiciones de poder, y especialmente en una reforma política de la magnitud de la que en esta ocasión se promueve, debe reconocer el papel fundamental del feminismo como marco teórico y conceptual de la desigualdad.

Desde la perspectiva de Carol Smart[16], el encuentro entre la teoría feminista y el derecho ha enfrentado numerosos problemas. El primero de ellos puede considerarse como un rechazo explícito o implícito del análisis teórico como herramienta de estudio del derecho. Este punto se ve enfocado en la mayor o menor importancia que se atribuye a la discusión conceptual. El segundo problema es la resistencia directa a la teoría feminista en los ámbitos del estudio del derecho.

3.2. Género y desigualdad.

El abuso de poder o victimización consiste en el proceso por el cual una persona o varias que se consideran en una posición de poder, ejercen de modo intencional, reiterado y ocasional, daño físico, psicológico o económico a otra persona a la que se busca situar en esa posición de desventaja. Esta concepción ha ido ampliándose para abarcar inequidades de poder más allá de la amenaza del ejercicio de la violencia física, abarcando fenómenos de presión psicológicos y sociales, de modo que, en las características que se atribuyen a este fenómeno se contemplan: la intención del agresor hacer daño físico, psicológico o de otra índole y el desequilibrio de poder que hace a la víctima impotente para salir de esa situación por sí sola, por lo que la violencia de los hombres en sus múltiples variantes es entonces resultado de su poder, de la percepción de su derecho a los privilegios, del permiso para ejercerla y del temor (o certeza) de carecer del mismo. [17]

Históricamente, el acceso a los roles que están relacionados con el ejercicio de poder no ha sido igual para hombres que para mujeres. Por ejemplo, las mujeres participan en el mercado laboral y, sin embargo, el porcentaje de mujeres que ocupan puestos de alta

[16] SMART, Carol*, La Mujer del Discurso Jurídico*, en *mujeres, derecho penal y criminología* (Elena Larrauri ed., 1994), en Vargas, Gladys Acosta. *Conceptualizing the Law from a Gender Perspective: Conceptions Regarding Victim and Accused,* American University Journal of Gender, Social Policy & the Law 7, no.2, 2011, pp. 319-331.

[17] KAUFMAN, M., *Los hombres, el feminismo y las experiencias contradictorias del poder entre los hombres*, 2000, en RAMÍREZ, Noe, Posso, M., *Relaciones de poder entre hombres y mujeres: su influencia en el desarrollo de enfermería*, Enfermería en Costa Rica 2012; 33 (1): 26-31

dirección es todavía muy pequeño. Del mismo modo, la desigualdad continua en los ámbitos económico y político. Sin embargo, un cambio de roles a lo largo del tiempo

produce también un cambio tanto en las percepciones de características de género como en poder. Estos cambios pueden erosionar las diferencias de género en poder. En resumen, podemos afirmar que el estereotipo de género de las mujeres es dinámico porque incorpora una serie de creencias sobre los cambios que se producen en las características del estereotipo[18]. Si se produce una percepción en las personas que participan, de que se ha producido modificación en los roles sociales de género a lo largo del tiempo, entonces también percibirán que las diferencias en el poder desaparecerán.

Los estereotipos de género están integrados de un conjunto de características que son asociados culturalmente más a hombres o a mujeres. Además, son compartidos por las distintas culturas y derivan de la división del trabajo. Socialmente se construye el concepto de las características masculinas como la de agentes, en tanto que a las mujeres se les han atribuido más labores de cuidado a los demás por lo que se les atribuyen más características comunales[19]. Esta división arbitraria de roles por género, ha traído como resultado que se asocie el ejercicio poder público a los hombres y las labores del ámbito privado a las mujeres.

Sin embargo, dado que esta división cultural, que emana de concepciones construidas de forma arbitraria a través de un proceso de simbolización complejo, resulta en muchas ocasiones en que existe una falta desproporcionada de acceso de las mujeres al goce y ejercicio de sus derechos fundamentales frente a los hombres. Lo anterior, pues debido precisamente a la existencia de estas concepciones estereotípicas, las personas se verán más predispuestas a adoptar actitudes, individuales o colectivas, que se constituyan en obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos de las mujeres y que pueden incluso verse institucionalizadas a través de distintos procesos históricos. Es entonces deber de los Estados, y en este caso del Poder Legislativo, adoptar todas las medidas a su alcance para la eliminación de esas estructuras culturales, económicos, sociales y políticas, de modo que se remuevan todos los obstáculos construidos al goce y ejercicio de las mujeres de sus derechos.

La forma más extrema de negación de los derechos fundamentales de la mujer es la manifestación de estas dinámicas de poder en la violencia contra las mujeres. De acuerdo con lo que ha destacado el Comité CEDAW, la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que inhibe su capacidad de gozar de sus derechos humanos en igualdad de condiciones frente a los hombres. Asimismo, ha enfatizado que este tipo de violencia

[18] DIEKMAN, A. B. & EAGLY, A. H. (2000). Stereotypes as dynamic constructs: Women and men of the past, present, and future. Personality and Social Psychology Bulletin, 26, 1171-1188., en López-Zafra, et. Al., Dinámica de estereotipos de género y poder: un estudio transcultural., n Revista de Psicología Social · May 2008.
[19] Ib.id.

afecta a las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida, por lo que toca especialmente a niñas y adolescentes.[20]

3.3. Legislar con Perspectiva de género.

Hemos ya mencionado anteriormente que adoptamos como definición de Perspectiva de Género, una metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género. Esta definición no se ve limitada a la actividad de impartición de justicia, sino que debe traducirse en todos los ámbitos del poder público y en particular en todas las etapas del proceso legislativo.

Como se ha mencionado anteriormente, la trasnversalización de la perspectiva de género es una obligación fundamental del Estado mexicano, emanado tanto de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como del texto constitucional y de la legislación federal. Así, la legislación con perspectiva de género es central para la trasnversalización de género en el sistema legal. La legislación con perspectiva de género debe integrarse en todos los componentes del proceso legislativo (diseño, implementación, monitoreo y evaluación), para lograr alcanzar el objetivo último de la igualdad entre mujeres y hombres. De ese modo, la legislación con perspectiva de género no es una meta en si misma, sino un medio para obtener el objetivo final.[21]

Así, tomando la definición adoptada por OSCE/ODHIR, podemos señalar que se entiende por equidad de género, igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres en las leyes y políticas, e igualdad de acceso a recursos y servicios en familias, comunidades y la sociedad en su conjunto.[22]

El género es una dimensión crítica del escrutinio parlamentario. Considerar leyes, políticas programas y presupuestos desde una perspectiva de género es la garantía de que éstas serán justas para mujeres y hombres, llevando a un mejor proceso de toma de decisiones para todas las personas. Las mujeres y los hombres experimentan la vida de formas diferentes, y como resultado tienen diferentes necesidades y realizan distintas contribuciones a la sociedad. Si esas diferencias no son consideradas, se asume de forma automática que las decisiones legislativas afectaran a todas las personas de la misma forma, lo que puede llevar a efectos negativos e imprevistos.[23]

---

[20] *Cfr.* Recomendación General 35, Comité CEDAW, 26 de julio de 2017, párr. 14

[21] OSCE/ODIHR, Making Laws Work for Women and Men: A practical Guide to Gender-Sensitive Legislation, Varsovia, 2017, p.

[22] ODIHR, *Gender Equality and Women's Rights, Factsheet* (Warsaw: ODIHR, 2017),

[23] UNDP, Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A practica Toolkit., Suva.

La adecuada implementación de la perspectiva de género en el proceso legislativo no es una actividad sencilla, y requiere de distintas etapas de implementación, las cuales se desglosarán brevemente a continuación:

I. Etapa de análisis rigurosos del *status quo* desde una perspectiva de género, y la diferencia de necesidades y prioridades entre hombres y mujeres. En el análisis de la ley o proyecto a consideración, se debe procurar la identificación sistemática de problemáticas clave que contribuyan a las inequidades de género. Puede describirse como un análisis de las diferencias en condiciones, necesidades, índices de participación, acceso a recursos y desarrollo, control de insumos, y poder de toma de decisiones entre mujeres y hombres. Asimismo, este análisis debe hacer recurso de evidencia existente y considerar la necesidad de recolección de información adicional.

II. Etapa de análisis del impacto de la ley. En este asunto, la legislación a modificarse o introducirse, deberá ser considerada respecto de sus posibles destinatarios, para considerar qué impacto tendrá sobre sus condiciones, de acuerdo con el contexto determinado, y si las necesidades y prioridades de mujeres y hombres, identificadas como parte del análisis inicial, son efectivamente atendidas por la legislación propuesta.

III. Etapa de intervenciones, perspectivas o consideraciones de género. Con base en los hallazgos obtenidos en las etapas previas, el proceso de legislación con perspectiva de género requiere de la integración de intervenciones, perspectivas o consideraciones específicas en materia de género en la legislación en cuestión.

IV. Indicadores de género. Finalmente, para efecto de permitir el monitoreo de los impactos que la legislación ha tenido en la realidad, es fundamental que se incluya en el proceso legislativo el desarrollo de indicadores de género, que permitan regular, monitorear y evaluar el proceso de la ley hacia la consecución de los objetivos planteados con su emisión en materia de género.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), emitió en el año 2015 una recomendación de Consejo para la Equidad de Género en la Vida Pública, en donde provee algunas perspectivas para que los gobiernos, administradores públicos, legislaturas y judicaturas actúen de forma más consciente y responsable frente a las perspectivas, intereses y necesidades tanto de las mujeres como de los hombres.[24]

En lo que respecta a los mecanismos de trasnversalización de género en los parlamentos, las recomendaciones de la OCDE refieren q que este tipo de mecanismos, sean comités,

[24] OCDE, OECD Tookit for Mainstreaming and Impelementig Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life, recuperado de https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf

cáucuces, centros de investigación, secretarías, comisiones o de cualquier otra índole, deben ser creados y empoderados. Lo anterior, se señala, pues este tipo de mecanismos,

cuando cuentan con un mandato adecuado, no solo son responsables de la redacción y enmienda de leyes en temas relacionados con el género, pero también deben tener facultades suficientes para supervisar políticas públicas y decisiones legislativas desde una perspectiva de género, para asegurar que el marco normativo se apega a los estándares internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

Asimismo, se señala que es de gran importancia que se establezca una clara política de género en el parlamento, cuando menos desde los grupos parlamentarios, lo que involucra en el caso concreto de las cámaras del Congreso de la Unión (y en su caso de los congresos locales), la fijación de una agenda legislativa desde el grupo parlamentario en donde se escalezca con claridad una política orientada hacia la equidad de género. El documento de referencia, señala que estas políticas parlamentarias deben establecer una visión estratégica y una serie de objetivos específicos. Este aspecto se puede relacionar con claridad al contenido del Plan Estratégico del Partido Acción Nacional en Materia de Igualdad Política entre Mujeres y Hombres, pero también con el contenido de presente manual, que sirve como lineamientos claros, aunque no directamente vinculantes, para todas las personas que, desde el Partido Acción Nacional, ejerzan la función legislativa en México.

En el caso específico del desarrollo de esta política de género en la agenda legislativa, se deben tener en consideración los siguientes aspectos: i) Asegurar el apoyo y respaldo de liderazgos parlamentarios; ii) Conducir auditorías de género al interior de los grupos parlamentarios; iii) Identificar y mandatar a órganos relevantes en materia de género; iv) Determinar indicadores claros y útiles, así como parámetros para medir el progreso de la implementación de la agenda de género; v) Trabajar hacia la construcción de consensos con otras fuerzas parlamentarias en materia de género; entre otros.

3.4. Perspectiva de Género en el diseño presupuestal.

Una de las funciones que la Constitución Federal, en su artículo 74, reserva como exclusiva para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es la de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. A su vez, el artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que en los anteproyectos que se remitan para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá estar contenidas las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género. Asimismo, el Proyecto de Presupuesto de Egreso deberá contener una clasificación de género, la cual agrupe las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres, conforme al artículo 28. Asimismo, el artículo 111 señala que el sistema de evaluación del desempeño deberá

incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

Partiendo de lo anterior, debe sostenerse que el proceso de programación y presupuestación, así como la discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, debe llevarse a cabo tomando en consideración permanente el impacto que la distribución del gasto público tendrá sobre las mujeres y sobre los hombres atendiendo a las condiciones particulares del contexto de aplicación. Lo que, en pocas palabras, significa que el proceso de discusión del paquete económico y en particular del Presupuesto de Egresos de la Federación, debe realizarse con perspectiva de género.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el instrumento de política económica y social que refleja las prioridades del Estado, en relación con el bienestar de la población y el desarrollo del país, así como su compromiso con la promoción de los derechos humanos, concretamente de las mujeres. Partiendo de lo anterior, la forma en la cual se distribuyen los recursos presupuestales juega un importante papel para crear condiciones favorables para remediar y compensar la desigualdad de género en el trabajo no remunerado y el remunerado, en acceso a la propiedad de recursos materiales, en el acceso a créditos y también para erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Este proceso debe incluir una fase de evaluación *ex ante*, incluyendo análisis de parámetros en materia de género, valoración de necesidades e impacto de género del presupuesto, para la elaboración de proyecto de presupuesto. Durante esta fase, la autoridad desarrolla su planeación presupuestal, de modo que la identificación de necesidades relacionadas con el género en las distintas áreas de actividad pública, así como impactos específicos de políticas públicas en los derechos de las mujeres, permite al gobierno una distribución de recursos más efectiva para la promoción de la equidad de género, y asegurar que las políticas no afecten de forma negativa los derechos de las mujeres.

En conclusión, es un hecho que persisten en la sociedad mexicana estructuras económicas, políticas, sociales y culturales que obstaculizan el goce y ejercicio de los derechos de las mujeres. Es por ello que es deber de quienes ejercen la función parlamentaria considerar el impacto que cada una de sus decisiones pueda tener sobre este equilibrio de fuerzas, para efecto de promover en todo momento una agenda que desarticule estas estructuras desadaptativas y garantice progresivamente el acceso de las mujeres a una vida libre de discriminación y violencia, para ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los hombres.

3.5. Glosario de Términos.

A continuación, se provee un listado de conceptos clave para la articulación de una metodología para legislar con perspectiva de género, mismos que son definidos de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley Federal de Igualdad entre Mujeres

y Hombres, así como la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015, en Igualdad Laboral y No Discriminación.

Género. conjunto de ideas, creencias y atribuciones sociales y políticas construidas en cada cultura y momento histórico, tomando como base la diferencia sexual; a partir de ello se construyen los conceptos de “masculinidad” y “feminidad”, los cuales establecen normas y patrones de comportamiento, funciones, oportunidades, valoraciones y relaciones entre mujeres y hombres

Sexo. Conjunto de diferencias biológicas, anatómicas y fisiológicas de los seres humanos que los definen como mujeres u hombres. Incluye la diversidad evidente de sus órganos genitales externos e internos, las particularidades endócrinas que los sustentan y las diferencias relativas a la función de la procreación.

Discriminación. Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Discriminación contra la Mujer. Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Igualdad Sustantiva. Es el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales;

Perspectiva de Género. Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.

Transversalidad. Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

Acciones afirmativas. Son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir

situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad.

Lenguaje no sexista. Es el uso de aquellas expresiones de la comunicación humana tendientes a visibilizar a ambos sexos, particularmente a las mujeres, eliminando la subordinación, la humillación y el uso de estereotipos.

4. Evidencia empírica o cualitativa que soporta la hipótesis.

Dado que el análisis que se realiza en el presente trabajo de investigación es de carácter eminentemente dogmático jurídico, esto es, excluyendo en gran medida consideraciones de carácter fáctico o sociológico, es que el tipo de evidencia para soportar la hipótesis será de carácter formal, y nuestro enfoque metodológico será de carácter deductivo, con base en evidencia cualitativa.

Se reconoce entonces que, el carácter de la presente investigación, por lo que respecta a la fuente de los datos, es estrictamente documental, pues se limita al análisis de fuentes indirectas, históricas y literarias y si acaso realizando un meta-análisis de hechos empíricos que hayan sido ya analizados por otros doctrinarios. Así, la investigación se desenvolverá en un plano netamente teórico y documental, sobre objetos que no son susceptibles de percepción sensorial, por su nivel de abstracción.

Dada la naturaleza de nuestro objeto de estudio (de carácter eminentemente formal) y la hipótesis que sobre el mismo intentamos aplicar, resulta evidente que el enfoque que debe de abordarse para su análisis es el enfoque cualitativo. En efecto, nos decantamos por un estudio cualitativo, pues para arrojar luz respecto de la interacción de entes eidéticos, como lo son las normas y en este caso los principios normativos, ninguna utilidad tiene hacer una cuantificación del fenómeno, ni generar modelos estadísticos, pues se trata de un fenómeno de carácter estrictamente abstracto.

4.1. sobre la existencia de una obligación emanada del derecho constitucional.

Como se estableció en el análisis del marco jurídico, existen diversas fuentes que sustentan la conclusión de que, desde el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, así como de la parte orgánica de nuestra Constitución Federal, se conmina a los partidos políticos, al menos desde una obligación de carácter programático, a adoptar medidas para promover la emisión de legislación con perspectiva de género en el ámbito parlamentario.

En primer término, es fundamental establecer que, partiendo del contenido de los artículos 1º y 133 de nuestra Carta Magna, los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, en materia de derechos humanos, forman parte del bloque de constitucionalidad, de forma que tienen el mismo nivel de obligatoriedad que la Constitución misma, y en consecuencia sus efectos interpretativos se irradian sobre la totalidad del marco normativo nacional.

A continuación, se ofrece una relación de normas de derecho internacional que reconocen derechos fundamentales en favor de las mujeres:

Cuadro 1. Instrumentos normativos de carácter vinculante para el Estado mexicano.

Norma	Contenido
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	Artículo 1: Definición del concepto de discriminación contra la mujer, como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo. Artículo 3: Establece la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, en todas las esferas, incluyendo la política, para combatir la discriminación. Artículo 4: Establece la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas especiales para combatir la discriminación. Artículo 7: Obligación de Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación política de la mujer
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Artículo 1.1: Deber de los Estados de respetar y garantizar los derechos, sin discriminación. Artículo 2: Deber de los Estados de adoptar disposiciones de derecho interno, incluyendo medidas legislativas. Artículo 23: Derecho de toda la ciudadanía de respetar los derechos políticos como derechos humanos.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	Artículo 4: Reconocimiento de sus derechos fundamentales. Se puntualiza el derecho a tener igualdad de acceso a funciones públicas. Artículo 5: Derecho de las mujeres para ejercer libre y plenamente sus derechos. Artículo 7: Establece obligaciones de los Estados, de adoptar todos los medios apropiados para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, incluyendo medidas de carácter legislativo.

Cuadro 2. Recomendaciones del CEDAW, relativas a la obligación de adoptar medidas legislativas.

Recomendación General No. 23, prefacio.	**"…Se recuerda a los Estados Partes que deben tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país y, en particular garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) participar en organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país…."**
Recomendación General No. 25, párrafo 28.	"El Comité reitera sus recomendaciones generales 5, 8 y 23, en las que recomendó la aplicación de medidas especiales de carácter temporal en la educación, la economía, la política y el empleo, respecto de la actuación de mujeres en la representación de sus gobiernos a nivel internacional y su participación en la labor de las organizaciones internacionales y en la vida política y pública. Los Estados Partes deben intensificar esos esfuerzos en el contexto nacional, especialmente en lo referente a todos los aspectos de la educación a todos los niveles, así como a todos los aspectos y niveles de la formación, el empleo y la representación en la vida pública y política".
Recomendación General no. 23, párrafo 15.	"…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, así como los partidos políticos y los funcionarios públicos. Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos.

Si bien, existe una pléyade de disposiciones, resoluciones, recomendaciones y opiniones en el ámbito internacional de los derechos humanos en donde se establece la obligación de los Estados de garantizar los derechos de las mujeres, así como los distintos alcances de esas obligaciones con relación a diversos derechos, dado el enfoque particular del presente trabajo, que se enfoca en extrapolar dichos contenidos normativos a la actividad del partido político en el contexto de la labor legislativa, consideramos importante avanzar hacia el análisis de las disposiciones normativas nacionales que vinculan a los partidos políticos y donde se establecen obligaciones relacionadas con la obligación de legislar con perspectiva de género.

4.2 Desarrollo del concepto de la perspectiva de género en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

A partir de la mitad de la década de los 90, y bajo recomendación de la Asamblea General de la OEA, la CIDH comenzó a dedicar atención a los derechos de las mujeres, comenzando por la creación, de la Relatoría Especial de la Comisión sobre los Derechos de la Mujer, con el mandato de analizar la observancia de las obligaciones establecidas en la CADH por las leyes y prácticas de los Estados de la OEA relacionadas con la mujer, en el año de 1994. [25] Asimismo, la CIDH empezó progresivamente a examinar demandas individuales referentes a violaciones de derechos humanos con causas y consecuencias específicas de género y, a través de sus decisiones sobre las mismas, a lograr importantes progresos en la protección de los derechos de las mujeres en la región.

Pero el órgano que introduce de forma más clara la perspectiva de género como una de las obligaciones estatales en materia de protección de los derechos humanos es la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el 2006, la Corte incorpora por primera vez la perspectiva de género en su jurisprudencia en su resolución del caso *Castro Castro* vs. Perú, destacando la especificidad de género en las violaciones denunciadas. En esta ocasión, la Corte se pronunció sobre la violencia sexual ejercida por parte de agentes del Estado hacia mujeres detenidas.

Como se señala en el protocolo para juzgar con perspectiva de género, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible distinguir diferentes rubros en los que el tribunal interamericano ha utilizado ese método de análisis para identificar de qué forma impacta el género en la controversia: (i) al estudiar el contexto[26]; (ii) en la apreciación de los hechos; (iii) en la valoración de pruebas; (iv) en la verificación de las previsiones adoptadas durante la investigación de delitos que comprenden hechos violentos contra mujeres y niñas; (v) en la identificación de distintos niveles de discriminación por condiciones de identidad adicionales al género (interseccionalidad); (vi) en la identificación

[25] CIDH, "Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los Derechos de la Mujer: antecedentes y mandato", disponible en: http:// www.cidh.oas.org/women/mandate.sp.htm
[26] Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, 16 de noviembre de 2009, párr. 143.

de estereotipos, prejuicios, prácticas y roles de género; y (vii) en la determinación de medidas de reparación. No obstante, estos alcances son particulares de la implementación

de la perspectiva de género en la función jurisdiccional y por lo tanto escapan al enfoque del presente manual.

4.3. La perspectiva de género en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, nuestro máximo órgano jurisdiccional, se ha pronunciado con amplitud sobre la perspectiva de género en sus resoluciones, aunque se ha limitado primariamente a considerar la misma en la actividad jurisdiccional. Consideramos de especial relevancia la Tesis de jurisprudencia 22/2016 (10a.), aprobada por la Primera Sala de dicho Alto Tribunal, en sesión de fecha treinta de marzo de dos mil dieciséis, y de rubro "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.", en dicha Tesis, se determinó como alcances de la obligación de juzgar con perspectiva de género: i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

4.4. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación fue promulgada el 11 de junio del año 2003, y establece como obligación del Estado mexicano promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Asimismo, en su artículo 5º dispone que "Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos". Es clara dicha disposición, respecto a que tal obligación es aplicable también a las cámaras que integran el Congreso de la Unión, de modo que quienes las integran están obligados a procurar que

sus acciones se orienten a la eliminación de las circunstancias que propician la discriminación en contra de las mujeres.

Asimismo, se dispone en el párrafo segundo del artículo 3, que, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, acto que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por mandato constitucional, se incluirán las asignaciones correspondientes para promover las acciones de nivelación, de inclusión y las acciones afirmativas a que hace referencia la misma ley.

4.5. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres tiene por objeto "regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, 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 y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo."

Asimismo, dicho instrumento legal establece la definición de diversos conceptos relacionados con la promoción de los derechos de las mujeres, como es el caso de la perspectiva de género, definida en la fracción VI del artículo 5 como:

> *"VI. Perspectiva de Género. Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género;"*

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

La más reciente ley a nivel federal ha sido la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que tomando como referentes distintos instrumentos internacionales como la CEDAW, la Convención Belem do Pará, entre otros, articula una serie de medidas dirigidas a lograr una sociedad no violenta, bajo los principios de igualdad, de no discriminación y de dignidad. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Establece la coordinación entre la Federación, los estados y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar todo tipo de discriminación contra la mujer, a través de medidas presupuestales y administrativas. El 3 de abril de 2007, en cumplimiento de la referida ley, fue establecido el Sistema Nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra la Mujer. El objetivo es conjuntar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales y su trabajo lo realiza mediante comisiones.

4.7. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, establece las bases de la organización de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, conforme a las disposiciones constitucionales. En materia de Género, establece que la Cámara de Diputados deberá de contar con una comisión de igualdad de género. Asimismo, en el artículo 47 señala que, en el ámbito de la Secretaría General, a Cámara tendrá una Unidad para la Igualdad de Género, órgano técnico responsable de asegurar la institucionalización de la perspectiva de género en la cultura organizacional; así como con un centro de estudios para el logro de la igualdad de género, conforme al numeral 3 del artículo 49.

Igualmente, dispone que la Cámara de Senadores contará con una comisión de igualdad de género, y una Unidad Técnica para la Igualdad de Género, adscrita a la Mesa Directiva del Senado de la República, supervisada por la Comisión para la Igualdad de Género, como se desprende del inciso d del numeral 1 del artículo 106.

4.8. Reglamento de la Cámara de Diputados.

Emitido el 24 de diciembre del 2010, el Reglamento de la Cámara de Diputados tiene por objeto normar la actividad parlamentaria en la Cámara de Diputados, así como establecer los procedimientos internos que hagan eficiente su estructura y funcionamiento. En su artículo 21 establece como obligación de los grupos parlamentarios promover la equidad de género en los árganos que constituyan en su interior, así como en la integración de comisiones y comités.

Especialmente importante es lo que dispone el artículo 78, en donde se establecen los elementos importantes de cualquier iniciativa En el mismo, se señala en la fracción III, que toda iniciativa deberá contener la “Problemática desde la perspectiva de género, en su caso”, de modo que toda persona que ocupa una diputación y presenta una iniciativa, o en su caso cualquier persona u órgano facultado por la Constitución para presentar una iniciativa, deberá realizar un análisis con perspectiva de género para la presentación de iniciativas ante la Cámara de Diputados.

También debe tomarse en consideración lo dispuesto en la fracción IV del artículo 85, conforme al cual cualquier dictamen deberá emitido por una Comisión deberá abarcar el: “Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema, así como la perspectiva de género, en su caso”.

4.9. Reglamento del Senado de la República.

El Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010, tiene por objeto regular l estatuto de los senadores y las senadoras; el funcionamiento del Senado de la República y sus órganos; los procedimientos legislativos y especiales; así como los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos. El artículo 8, numeral 2, establece que “los órganos responsables y los grupos parlamentarios cuidan

que las propuestas para la integración de las instancias de trabajo legislativo y parlamentario reflejen, en la medida de lo posible, la proporcionalidad de género en la composición del Senado, además de la representatividad de los grupos parlamentarios".

Sobre la actividad legislativa del Partido Acción Nacional, con perspectiva de género, nos enfocaremos, a manera de estudio de caso, en las iniciativas del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentadas durante la LXIV legislatura en la Cámara de Diputados, en las que se abordaron de forma explícita temas relacionados con los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes.

Ahora bien, lo que se busca determinar es si en el cuerpo de la iniciativa y de forma particular en la exposición de motivos de la misma, se observa que se exprese de forma explícita: i) un apartado de análisis con perspectiva de género del alcance interpretativo de la norma; ii) Análisis de impacto de género de la iniciativa; o iii) Datos de consulta con expertas, sociedad civil o mujeres destinatarias directas o indirectas de la norma. No basta con que el contenido de la iniciativa vaya orientada a la promoción de los derechos de las mujeres, o que en la exposición de motivos se realice un planteamiento del problema con información estadística o experiencias casuísticas, para satisfacer el criterio arriba mencionado.

Cuadro 3. Relación de iniciativas de grupo, LXIV legislatura en la Cámara de Diputados.

Título	Fecha	PG
Que reforma los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social, a fin que el servicio de guarderías se otorgue sin distinción a mujeres y hombres trabajadores.	2018-SEP-19	No
Que adiciona el artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de transparencia y acceso a la información referente al mecanismo de alerta por violencia de género.	2018-OCT-04	No
Que adiciona el artículo 48 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de comunicación social referente al mecanismo de alerta por violencia de género.	Fecha: 2018-OCT-04	No
Que adiciona los artículos 23, 25 y 42 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de fortalecimiento del mecanismo de alerta por violencia de género.	Fecha: 2018-OCT-04	No
Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de igualdad salarial entre hombres y mujeres.	Fecha: 2018-OCT-11	No
Que reforma los artículos 7 Bis, 10 y 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, con el propósito resolver la problemática que resienten las mujeres con los denominados "impuestos rosas",	Fecha: 2018-OCT-25	No

que es el sobrecosto que tienen que pagar las mujeres para adquirir la versión femenina (mujeres y niñas) de ciertos productos.		
Que reforma y adiciona los artículos 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales y 28 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para ampliar el término de las órdenes de protección para mujeres víctimas de violencia.	Fecha: 2018-NOV-06	No
Que reforma el artículo 11 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, a fin de dar condiciones preferenciales a las mujeres para la obtención de financiamiento.	Fecha: 2018-NOV-15	No
Que reforma los artículos 21 y 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de declaración regional del mecanismo de alerta por violencia de género.	2018-DIC-06	No
Que reforma los artículos 25 y 42 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de atribuciones de la Secretaría de Gobernación referentes al mecanismo de alerta por violencia de género.	2018-DIC-06	No
Que reforma y adiciona el artículo 190-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de fortalecer los incentivos fiscales a mujeres emprendedoras y contribuir, en la medida de lo posible, a encarar con mayor fuerza los problemas de exclusión laboral.	2018-DIC-11	No
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de violencia política en razón de género	2019-FEB-06	Si
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Partidos Políticos, y de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de derechos políticos de las mujeres.	2019-FEB-12	No
Que reforma los artículos 7 Bis, 10 y 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, con el propósito resolver la problemática que resienten las mujeres con los denominados "impuestos rosas", que es el sobrecosto que tienen que pagar las mujeres para adquirir la versión femenina (mujeres y niñas) de ciertos productos.	2019-FEB-28	No
Que reforma el artículo 6 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, en materia de comunicación social referente al mecanismo de alerta por violencia de género.	2019-MAR-12	No
Que adiciona los artículos 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y 70 y 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en materia de transparencia y acceso a la información referente al mecanismo de alerta por violencia de género.	2019-MAR-12	No
Que adiciona los artículos 17 y 34 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.	2019-ABR-30	No
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, a fin de reconocer el derecho humano a la seguridad social	2019-ABR-30	No

en las mismas condiciones para hombres y mujeres, así como hacer valer los beneficios adquiridos por los trabajadores para sí y su familia como fruto de su vida laboral.		
Que reforma la Ley del Seguro Social, con el objeto de incorporar a los estudiantes de nivel medio superior y superior en calidad de sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, y otorgar servicio de guardería a las mujeres universitarias que sean madres, durante el tiempo que cursen sus estudios.	2019-JUN-05	Si
Que reforma y adiciona los artículos 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales y 28 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para ampliar el término de las órdenes de protección para mujeres víctimas de violencia.	2019-JUN-12	No
Que expide la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar el Delito de Feminicidio; y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	2019-SEP-18	Si
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos	2019-OCT-16	No
Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para aumentar de 6 a 8 las semanas de descanso obligatorio otorgado las mujeres embarazadas antes y después del parto.	2019-OCT-24	Si
Que reforma el artículo 60 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y adiciona el 215 Bis al Código Penal Federal, a fin de considerar el abuso de autoridad cometido por los servidores públicos en materia de violencia de género.	2019-OCT-24	No
Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en favor de la igualdad salarial entre hombres y mujeres.	2019-DIC-10	No
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Fecha: 2019-DIC-10	No
Que reforma y adiciona los artículos 3 y 13 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.	2020-MAR-18	Si
Que reforma los artículos 49 y 50 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de refugios.	2020-ABR-07	No
Que reforma el artículo 29 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de obligación alimentaria provisional e inmediata.	2020-ABR-1	No
Que reforma el artículo 53 a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para incluir un apartado que detalle la situación	Fecha: 2020-ABR-21	No

en la que se encuentran los derechos humanos de las mujeres en nuestro país.		
Que reforma la fracción VII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para considerar como discriminación la existencia de brecha salarial entre mujeres y hombres.	Fecha: 2020-MAY-27	No
Que reforma las fracciones II, III y V del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar los centros de justicia para mujeres dentro de los Fondos de Aportaciones para la Seguridad Pública, con el fin de garantizarles recursos	2020-JUN-03	No
Que reforma la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de políticas públicas para promover el empoderamiento y el desarrollo social, económico e individual de las mujeres	2020-AGO-19	No
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de alerta de violencia de género	2020-SEP-02	Si
Que reforma y adiciona los artículos 18 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para que se contemplen las sanciones administrativas correspondientes a la persona servidora o servidor público que ejerza violencia institucional.	2020-OCT-27	No
Que adiciona el artículo 246 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a fin de eliminar los estereotipos de género y de violencia contra las mujeres y niñas.	2021-FEB-09	No
Que reforma los artículos 34 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de igualdad salarial entre mujeres y hombres.	2021-FEB-23	No
Que reforma el artículo 6o. de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para incluir como tipo de violencia contra las mujeres las formas de violencia situacional o patriarcal.	2021-MAR-02	No
Que adiciona los artículos 1o. y 13 de la Ley de Ciencia y Tecnología, a fin de fortalecer los mecanismos institucionales para promover la difusión de los trabajos de alto impacto científico de manera equilibrada y sin discriminación entre mujeres y hombres	2021-MAR-23	No
Que adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, a fin de promover la igualdad salarial entre mujeres y hombres.	2021-ABR-29	Si

En primer término, debe observarse que, de 1073 iniciativas de grupo presentadas por Acción Nacional en la Cámara de Diputados, únicamente 39 pudo identificarse con claridad que abordaban temas directamente relacionados con los derechos de la mujer, lo que

representa un 3.63% del total de iniciativas de grupo presentadas durante la legislatura, lo que deja ver un claro déficit de actividad legislativa en materia de derechos de las mujeres, si se considera que debería ser un eje central de la agenda legislativa del partido. De las 39 iniciativas presentadas como iniciativa de grupo por Acción Nacional, durante la LXIV legislatura en la Cámara de Diputados, solo 7 de ellas se puede decir de forma categórica que contienen de alguna forma explícita o implícita: i) un apartado de análisis con perspectiva de género del alcance interpretativo de la norma; ii) Análisis de impacto de género de la iniciativa; o iii) Datos de consulta con expertas, sociedad civil o mujeres destinatarias directas o indirectas de la norma. Es importante señalar que todas las iniciativas contenían un planteamiento del problema, buscaban atender una problemática de género, mientras que muchas de ellas contenían una relación de normas aplicables en materia de derechos políticos de las mujeres, estadísticas relativas al problema, citas de resoluciones internacionales, entre otros, pero ello no es suficiente para considerar que se cumplió con los parámetros de análisis establecidos previamente, a pesar de que es de decirse que el rigor de calificación fue laxo.

4.10. Conclusiones y Nueva Agenda de Investigación.

Lo que se concluye no es que todas aquellas iniciativas que no cumplieron con el criterio de calificación estén erradas, o que no se haya utilizado en absoluto la perspectiva de género en la actividad legislativa, sino a lo sumo que, en la medida en la que, en una gran parte de la producción legislativa, particularmente en la elaboración y presentación de iniciativas, la implementación de la perspectiva de género es perfectible. De ello se extrae que, ante la existencia de una obligación programática a cargo del Partido Acción Nacional de promover la perspectiva de género en la actividad legislativa, resulta deseable la adopción de medidas adecuadas para fortalecer esta labor, dado que existen aún áreas de oportunidad que pueden ser perfectamente atendibles.

Partiendo de estas conclusiones, se sostiene la importancia de incorporar un análisis más detallado de la actividad legislativa del partido, en todos los niveles, a efecto de determinar el alcance de las áreas de oportunidad en el uso de la perspectiva de género, como herramienta hermenéutica en la labor legislativa. Asimismo, se estima de gran relevancia considerar ulterior investigación que retroalimente el resultado de la implementación de las recomendaciones de la presente investigación.

5. Propuestas.

5.1. Fundamento e introducción.

El Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 53, inciso “i” de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria, con el compromiso emanado de los principios de doctrina, y en seguimiento de las acciones planteadas en el Plan Estratégico del Partido Acción Nacional en Materia de Igualdad Política entre Hombres y Mujeres, propone la emisión del presente Manual para Legislar con Perspectiva de Género del Partido Acción Nacional, de carácter orientador, al tenor de las consideraciones y los elementos que se establecen a continuación.

Acorde con sus principios de doctrina, el Partido Acción Nacional sostiene y afirma, que la equidad de género debe siempre significar un pleno acceso, en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres, al goce y ejercicio de los derechos fundamentales para la realización plena de la persona humana, en lo individual, en lo familiar y en la vida democrática. Es inaceptable y debe ser erradicada la discriminación en contra de la mujer en la familia, el trabajo, la política y todas las demás esferas sociales, especialmente en la esfera política que es la más determinante para la transformación de las estructuras sociales que perpetúan esta condición de discriminación. Acción Nacional reconoce plenamente las consecuencias prácticas de la común dignidad de las mujeres y los hombres, y de su común carácter de sujetos y agentes responsables y colaboradores en la construcción, animación y dirección de la sociedad.

Partiendo de dicho compromiso, se promueve la adopción de presente Manual, que ilustre la actividad de legisladoras y legisladores del Partido Acción Nacional, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, así como en las legislaturas locales, a efecto de que en el ejercicio de su función parlamentaria promuevan la realización de los objetivos y valores que se desprenden de la agenda de género del partido, y para materializar el imperativo ético y constitucional de garantizar a todas las mujeres el acceso pleno al goce y ejercicio de sus derechos. La función legislativa es la manifestación más concreta de la gobernanza democrática, que procura la inclusión de todas las perspectivas en el diseño de la estructura política y normativa de nuestro país, y la perspectiva de género debe, indudablemente, ser una de las consideraciones centrales en este proceso.

El presente Manual busca ser un documento que dote a legisladores y legisladoras de una comprensión suficiente de las razones por las que la promoción de los derechos fundamentales de las mujeres es de la más alta prioridad, permitiéndoles entender de forma completa y adecuada el sentido y los alcances de la perspectiva de género como metodología analítica y de toma de decisiones, y les provea de herramientas conceptuales y prácticas para llevar a cabo las distintas acciones del ejercicio parlamentario, siempre con apego a una perspectiva de género. Este documento no tiene carácter vinculante; sin

embargo, si constituye un instrumento de carácter orientador para ilustrar la actividad de las personas legisladoras que militen en el Partido Acción Nacional.

5.2. Misión y Visón General.

El Partido Acción Nacional, aspira con la implementación del presente Manual, a que los grupos parlamentarios que en su nombre participen en los distintos órganos legislativos de la república, se conviertan en verdaderos promotores de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las mujeres en México, a través de la articulación de una agenda y actividad parlamentaria comprensiva en materia de género, así como la transformación tanto de sus propias estructuras internas, como de la actividad de las personas legisladoras que les integren, su relación con quienes representan y con las demás fuerzas políticas.

Legislar con perspectiva de género. A pesar de que existen algunos instrumentos en la actualidad, como el caso del Reglamento de la Cámara de Diputados, que promueven la perspectiva de género como herramienta en el proceso legislativo, lo cierto es que su implementación no ha conseguido el éxito necesario para que sea una herramienta efectiva en la promoción de los derechos de las mujeres, en la medida en la que no existen parámetros y mecanismos claros para su implementación. Extender la perspectiva de género más allá de la actividad judicial, y utilizarla como mecanismo en el proceso de análisis y toma de decisiones en las demás manifestaciones de poder público es indispensable para alcanzar la igualdad sustantiva plena en la sociedad mexicana

Agenda Legislativa de género. La agenda legislativa de los grupos parlamentarios es donde se hacen manifiestas las prioridades de una bancada legislativa. En la medida en la que la promoción de los derechos de las mujeres es uno de los postulados centrales de la agenda política del Partido Acción Nacional, esta característica se debe ver reflejada directamente en la agenda legislativa de sus grupos parlamentarios. Sin embargo, no basta con la simple manifestación de intención en materia de género, sino que se debe desarrollar una política congruente, concreta, que abarque los temas fundamentales y que sea común a todas las personas que forman parte de los grupos parlamentarios de Acción Nacional.

Procurar la atención de grupos especialmente marginados entre las mujeres. La discriminación en contra de la mujer suele verse exacerbada por otros factores en categorías sospechosas. Algunos segmentos, ya sea por condiciones personales, socioeconómicas o culturales, suelen tener menos acceso a oportunidades, lo que no solamente produce un sesgo en la promoción de la mujer, sino que priva al partido de nuevas oportunidades de desarrollo de liderazgos y el fortalecimiento de las perspectivas democráticas del partido.

Eliminación de factores estructurales que limitan los derechos de las mujeres. Es importante reconocer y atajar aquellos aspectos de carácter sistemático que se constituyan como obstáculos para las mujeres, desde la actividad legislativa. Aspectos como la eliminación de los factores estructurales que propician la discriminación y la violencia contra

las mujeres deben ser especialmente prioritarios, la promoción de un ambiente saludable y equitativo de trabajo que permita igualdad laboral plena, así como la modificación de patrones culturales y roles de género que limiten el acceso de las mujeres al goce y ejercicio de sus derechos.

Generación de bases de datos estadísticos desglosados por género, y conocimientos especializados basados en género dentro de partido. Establecer una conciencia clara sobre las necesidades que debe ser atendidas a través de una política de género es necesaria, con base en datos estadísticos desglosados por género, que sean producidos para informar el proceso legislativo. Cualquier información que sea recopilada por los grupos parlamentarios, para sus necesidades internas y externas debe tener en consideración el impacto desproporcionado sobre el género, y de ser posible, considerar su relación con aspectos socioeconómicos, etarios, profesionales, personales, culturales entre otros.

Creación de un discurso parlamentario adecuado para una política de género. Es un hecho que el lenguaje tiene un efecto condicionante y dinámico sobre las estructuras sociales. Es fundamental que, en todas las etapas del proceso legislativo, desde la redacción de iniciativas y demás proyectos hasta la discusión parlamentaria, se desarrolle un lenguaje adecuado y conceptos claves para una comunicación política efectiva en el parlamento, a través de un discurso bien estructurado, pertinente y accesible a la sociedad.

5.3. Objetivos específicos.

Generar una metodología de análisis para la implementación de la perspectiva de género. La perspectiva de género es, ante todo, una metodología de análisis para informar la toma de decisiones en los procesos públicos. De ahí que, ante todo, el presente manual debe generar esas estructuras de análisis para facilitar el proceso de legislar con perspectiva de género.

Desarrollar insumos conceptuales adecuados. Para poder realizar un análisis adecuado, es fundamental que quien lleva a cabo el proceso legislativo, tenga una familiaridad suficiente con los conceptos clave para la articulación de la perspectiva de género, de modo que esté en aptitud de implementarla en su actividad parlamentaria.

Promover la transversalización de la perspectiva de género. La perspectiva de género debe ser no solo un principio jurídico fundamental y una herramienta hermenéutica, en su aspecto formal, sino que debe permear en toda la actividad pública. De ahí que es fundamental que la perspectiva de género forme parte también de los procesos de toma de decisión en el ámbito legislativo.

Contribuir a prevenir y erradicar la discriminación y la violencia contra la mujer. El diseño de un andamiaje jurídico adecuado para garantizar los derechos de las mujeres es el primer paso para la transformación de una sociedad. Sin embargo, esta perspectiva debe reflejarse en la totalidad del sistema normativo y no solamente en la emisión de normas especiales,

por lo que la perspectiva de género en la totalidad de la actividad materialmente legislativa es fundamental.

Propiciar presupuesto con perspectiva de género. Las estructuras que perpetúan la discriminación en contra de las mujeres no sólo se sitúan en el ámbito de lo jurídico-formal. La política pública bien instrumentada es el mejor mecanismo para combatir la desigualdad, y ésta solo puede desarrollarse correctamente si existe un proceso de presupuestación adecuado.

5.4. Lineamientos generales.

La presencia de cada vez más mujeres en la actividad parlamentaria, como resultado de las reformas políticas de los años 2014 y 2019 en materia de paridad de género, indudablemente han marcado un parteaguas en el proceso de promoción de los derechos de las mujeres desde el parlamento. Sin embargo, más allá de la igualdad nominal, esta representatividad también debe encontrar un canal de magnificación en el desarrollo mismo de la actividad parlamentaria. Es por ello que a continuación se establecen algunos parámetros, en lo que respecta a las funciones y espacios prioritarios, del proceso legislativo, para legislar con perspectiva de género.

A. Mujeres en los órganos de gobierno.

La paridad de género es ya un principio constitucional fundamental de la integración de los órganos representativos del Estado. Es indispensable que esta paridad se vea reflejada en la conformación de los distintos órganos de gobierno de los que se integran las Cámaras del Congreso de la Unión y de los Congresos de las entidades federativas. En tanto la promoción de la paridad de género y la igualdad sustantiva es una de las funciones centrales de este Instituto Político, como emana de los órganos fundacionales del partido, debe procurarse que en la nominación de personas para integrar los órganos de gobierno se procure alcanzar la paridad de género y el principio de representatividad.

Lo anterior, en la integración de Mesas Directivas, Juntas de Coordinación Política, Conferencias para programación de trabajos parlamentarios, Comisiones Ordinarias y Extraordinarias, Comités, y en la estructura misma del grupo parlamentario. La democracia interna del grupo parlamentario debe siempre regirse por el principio de paridad.

A continuación, se ofrece un listado de órganos de gobierno que deben tener atención prioritaria al procurar una conformación paritaria.

i. Mesa Directiva (Artículo 20 de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos): Conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno. Garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y en las leyes secundarias. Electa por el Pleno y se conforma por una presidencia, tres vicepresidencias y secretarías propuesta los grupos parlamentarios.

ii. Junta de Coordinación Política (Artículo 33 de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos): Integrada por coordinadores y coordinadoras de cada grupo parlamentario. Es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

iii. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Artículo 38 de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos): Se integra por la presidencia de la Mesa Directiva y las personas integrantes de la Junta de Coordinación Política. Establece el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los Grupos Parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones.

iv. Comisiones Ordinarias (Artículo 39 de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos): Son órganos constituidos por el Pleno que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

5.5. Etapas del proceso legislativo.

Es el conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente, para la formación de leyes, así como para reformar la Constitución y las leyes secundarias. Tiene como características: 1) ser constitucional, ya que su procedimiento se expresa en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna; 2) ser formal, en función de que su validez debe respetar los procedimientos previstos en las normas constitucionales; y 3) ser bicameral, ya que requiere de la participación de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, salvo en los casos que la normatividad refiere a las facultades exclusivas de cada Cámara.

Los procedimientos más característicos que deben seguirse durante el proceso para elaborar y poner en vigor las normas son los siguientes: 1) presentación de la iniciativa, 2) turno de la iniciativa para su estudio a la comisión de dictamen correspondiente, 3) dictamen de comisión, 4) presentación de la primera y segunda lectura del dictamen ante el Pleno, 5) discusión, 6) aprobación, 7) sanción, 8) promulgación y publicación, y 9) iniciación de la vigencia.

No obstante, para efectos de la implementación del presente manual, dichas actividades se centrarán en aquellos actos que corresponden principalmente a las legisladoras y legisladores y en los que la implementación de la perspectiva de género es especialmente pertinente. Para lo anterior, se dividirá conceptualmente el proceso legislativo en cuatro etapas: a) Etapa de consulta, evaluación y diseño; b) Etapa de Adopción del Texto; c) Etapa de Dictaminación; y d) Etapa de Discusión y Aprobación.

A. Etapa de consulta, evaluación y diseño:

La actividad parlamentaria debe, necesariamente, hacerse para la atención de necesidades reales de la ciudadanía y debe partir de una comprensión integral de las causas y consecuencias complejas de la realidad que se busca atender a través de la regulación jurídica. Como se ha mencionado con anterioridad la perspectiva de género debe entenderse, ante todo, como una metodología de análisis. De modo que, al abordar el proceso legislativo con perspectiva de género, la etapa de consulta, evaluación y diseño, a la que nos referiremos también como etapa preliminar, es la más importante.

A continuación, se establece una guía escalonada para implementar un análisis con perspectiva de género para legislación existente, como para iniciativas de nuevas leyes o modificaciones a las mismas.

Paso 1. Análisis de necesidades.

Todo acto legislativo que se realice con perspectiva de género, debe partir de un análisis riguroso de género. Este es el postulado central de la legislación con perspectiva de género, pues constituye una condición necesaria para desarrollar todas las demás etapas de planeación, diseño, implementación y monitoreo de leyes y políticas públicas, para la identificación y atención de necesidades de género.

Existen dos preguntas clave que este análisis debe responder: 1. ¿La perspectiva de género ha sido incluida en el proceso de toma de decisiones en la problemática central?; y 2. ¿El instrumento legislativo bajo análisis puede incrementar o disminuir las inequidades entre mujeres y hombres?

La primera etapa en el proceso de análisis es la identificación de una problemática y el desarrollo de un análisis de necesidades. Este proceso busca arrojar luz en lo que las personas destinatarias de la norma necesitan y la forma en la que la pieza legislativa puede atender esas necesidades, entendiendo posibles diferencias en las necesidades de las mujeres, niñas y adolescentes frente a la de los hombres, identificando sus aspectos estratégicos y prácticos, y estableciendo prioridades, subrayando las inequidades de género y la necesidad de que sean atendidas desde la legislación. Este proceso debe establecer el área en la que estas necesidades se encuentran: la educación, el trabajo, la vida familiar, los derechos políticos, la vida rural, el acceso a servicios de salud adecuados, la migración, *inter alia.* Una vez identificada el área a la que la problemática se adscribe, es indispensable hacer una descripción completa del contexto en el que tal problemática se encuentra, tanto en el momento actual (análisis sincrónico), como a través del tiempo (análisis diacrónico):

Se debe dividir el análisis de necesidades en dos rubros:

a. Necesidades prácticas. Son aquellas necesidades que surgen de las circunstancias cotidianas de la vida de mujeres y hombres, con base en los roles de género que le son

asignados por la sociedad. Regularmente se asocian con los roles de cuidado y las expectativas sociales.

b. Necesidades estratégicas. Se trata de el énfasis que se debe poner sobre los factores estructurales de la discriminación. Estas necesidades deben incluir la erradicación de la dependencia de las mujeres en la sociedad y el incremento del acceso a oportunidades.

Análisis de interseccionalidad.

La interseccionalidad hace referencia a la interacción de condiciones de identidad como raza, clase y género en las experiencias de vida, especialmente en las experiencias de privilegio y opresión.[27] Si el análisis con perspectiva de género considera a las mujeres de forma exclusiva por su condición de mujer, sin tomar en cuenta de qué forma otras condiciones personales pueden exponerlas a mayor vulnerabilidad frente a los obstáculos sociales, será un análisis incompleto e ineficaz. El primer paso es identificar posibles categorías sospechosas de personas en situación de vulnerabilidad que pueden también ser destinatarias de la norma, por su condición étnica o racial, discapacidad, situación socioeconómica o cualquier otra característica. Una vez identificado lo anterior, debe considerarse como dicha condición o condiciones pueden verse relacionadas con el género y de qué forma la legislación atiende esta interseccionalidad.

Cuadro 4. Preguntas que deben responderse durante el análisis de necesidades.

- ✓ ¿En qué consiste la legislación existente que busca modificarse, o que busca introducirse con la iniciativa a presentarse?
- ✓ ¿Cuál es la problemática central que se busca atender con las modificaciones legales propuestas?
- ✓ ¿Cuál es el contexto en el que la problemática se ve inserto?
- ✓ ¿Cuáles son los antecedentes de la problemática?
- ✓ ¿En qué área de la vida humana se sitúa la problemática que busca atenderse?
- ✓ ¿Quiénes son las personas destinatarias de la norma, de forma directa o indirecta?
- ✓ ¿Cuáles son las necesidades de las personas destinatarias que se buscan atender con las modificaciones legales propuestas?
- ✓ ¿De qué forma esas necesidades son distintas para mujeres respecto de los hombres?
- ✓ ¿Cómo afecta la problemática de forma distinta a las mujeres respecto de los hombres?
- ✓ ¿Es posible identificar si un género puede verse afectado más que el otro por las modificaciones legales propuestas, y en qué medida?

[27] GOPALDAS, A. (2013), "Intersectionality 101", Journal of Public Policy & Marketing, vol. 32, Special Issue.

- ✓ ¿Entre los destinatarios de la norma, pueden identificarse grupos humanos en situaciones de vulnerabilidad que puedan relacionarse con el género?
- ✓ ¿De qué forma estas distintas áreas de vulnerabilidad se relacionan con el género, en la definición de las necesidades de las personas destinatarias de la norma?
- ✓ ¿Cuáles son los objetivos concretos que se persiguen con las modificaciones de la norma?

Paso 2. Recolección de datos.

La recolección de datos es el proceso más importante para el desarrollo de la totalidad del proceso de análisis con perspectiva de género. Como se ha mencionado antes, el análisis riguroso es condición necesaria para la implementación de la perspectiva de género, y la rigurosidad de dicho análisis estará determinado por la calidad de la información disponible para el mismo. Es importante destacar que el paso 1 y paso 2 deberán llevarse a cabo, en la medida de lo posible, de forma simultánea, pues la recopilación de la información en la etapa preliminar debe informar el análisis de necesidades y viceversa.

Los datos recolectados deben incluir tanto información cuantitativa como cualitativa, a fin de ser capaz de medir todos los aspectos de la inequidad de género en el sector que se verá impactado por la legislación, así como identificar sus condiciones actuales, tendencias e impactos. Tanto la información cuantitativa desglosada por género, como la información cualitativa son de especial importancia en el análisis con perspectiva de género. Un ejemplo de información cualitativa que puede ser de utilidad es el análisis dogmático-jurídico, relacionado con la congruencia normativa, para lo cual puede ser de gran utilidad valerse de información aportada por juristas, personas que formen parte de la academia, universidades o gremios jurídicos.

Cuadro 5.
Al momento de hacer la recolección de información se deberá dar respuesta a las siguientes preguntas[28]:

- ✓ ¿Qué información desglosada por género se encuentra disponible para la problemática planteada?
- ✓ ¿Cuál es la calidad de dicha información?
- ✓ ¿Dicha información evidencia diferencias de género, o interacciones diferenciadas entre hombres y mujeres con diversas variables (edad, nivel educativo, origen étnico, pertenencia a una nacionalidad distinta, estado civil, nivel socioeconómico, discapacidad, o cualquier otro)?
- ✓ ¿Qué información adicional desglosada por género se requiere recabar?
- ✓ ¿Cómo se puede recabar dicha información y a qué costo?

[28] OSCE/ODHIR, *Making laws work for women and men: a practical guide to gender-sensitive legislatio*n, op. Cit.

A continuación, se mencionan algunas fuentes confiables de información que pueden ser de utilidad al momento de elaborar el análisis estadístico.

- ✓ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (Cámara de Diputados): Es un órgano de apoyo técnico que tiene por objeto apoyar en forma objetiva, imparcial y oportuna el trabajo legislativo mediante la información analítica, y servicios técnicos que contribuyan a promover el adelanto de las mujeres y la igualdad de género.
- ✓ Unidad Técnica para la Igualdad de Género (Senado): Es el órgano técnico responsable de asegurar la institucionalización de la perspectiva de género en la cultura organizacional del Senado.
- ✓ Unidad para la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados: Es el órgano técnico responsable de asegurar la institucionalización de la perspectiva de género en la cultura organizacional de la Cámara de Diputados.
- ✓ Unidad de Servicio de Información Estadística y Geográfica de la Cámara de Diputados. Esta Unidad es resultado de convenios de colaboración entre la Cámara de Diputados con el INEGI, y brinda sus servicios a legisladoras y legisladores, Grupos Parlamentarios, comisiones, comités y personal técnico de apoyo.
- ✓ Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y economía, que permita dar conocer las características de nuestro país y ayudar a la toma de decisiones.

Cuenta con algunas bases de datos específicas de información desglosada por género, mismas que se mencionan a continuación.

- Atlas de Género.
- Encuesta Nacional Sobre la Dinámica en las Relaciones de los Hogares (ENDIREH).
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los H
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)
- Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID)
- Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT).

- ✓ Instituto Nacional de las Mujeres y el Consejo para Prevenir la Discriminación. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), son dos organismos que realizan estudios y dan a conocer datos respecto a la discriminación y las mujeres en México.
- ✓ Instituciones de educación superior o centros de investigación especializados en desarrollar información cuantitativa o cualitativa en materia de género.
- ✓ Organismos internacionales.
  - ONU Mujeres.
  - UNStats, indicadores para medir el progreso hacia los objetivos del desarrollo sustentable.
  - Comisión Económica para América Latina y el Carib
  - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: índice de desarrollo de género.

- OCDE, Gender, Institutions, and Development Database
- Organización Internacional del Trabajo: Base de datos de condiciones de leyes en materia de condición del trabajo y empleo.
- Banco Mundial: GenderStats.

Paso 3. Consulta con grupos de interés.

Una vez identificado el problema principal y recabada información relevante y suficiente para hacer una descripción oportuna de la problemática a abordarse, es fundamental realizar un proceso de consulta con las personas o grupos que puedan tener un interés específico en la aplicación de la norma. Consultar a los grupos interesados acerca de sus necesidades puede contribuir a profundizar en el análisis de género al validar y sumar las perspectivas de las personas interesadas, integrar sus sugerencias de política y enriquecer la planeación legislativa. Ello puede ayudar también en la identificación de indicadores apropiados para el monitoreo y seguimiento.

La participación de grupos de interés puede también servir de apoyo, al ofrecer ideas desarrolladas desde sus propias experiencias, para fortalecer la promoción de objetivos en materia de equidad de género. El proceso de disminución de las brechas de desigualdad debe desarrollarse de forma participativa con las mujeres que se enfrentan a dichos obstáculos día a día.

En el proceso de consulta con grupos de interés, debe tomarse en consideración, a:

- ✓ ***Personas destinatarias de la norma***: Esto no debe incluir solamente a las mujeres que se ven directamente afectadas con las modificaciones legislativas propuestas, sino a la totalidad de las personas que participan del área de actividad humana en donde la norma ha de ser aplicada. Se debe dar especial énfasis a la participación de mujeres que han sido víctimas de violaciones a derechos humanos en cualquier acto legislativo que pueda verlas involucradas.
- ✓ ***Representantes del sector público***: Esto debe incluir las perspectivas de personas que desempeñan una función de gobierno y que se relaciona con la aplicación de la norma, o quienes tendrán a su vez la función de aplicar la norma en el futuro.
- ✓ ***Representantes de la sociedad civil*****:** Al considerar las perspectivas de los grupos de interés, es de especial importancia establecer cooperación con los grupos de la sociedad civil organizada. Estas organizaciones de promoción de los derechos de las mujeres, pueden fortalecer la perspectiva de género en el desarrollo de la actividad parlamentaria y ofrecer experiencias y soluciones para problemas que forman parte de su ámbito de acción.
- ✓ ***Personas que forman parte de la academia*****:** Debe también considerarse la opinión de personas expertas e investigadoras en materia de género, para poder tener una comprensión más completa de la problemática que busca atenderse, que por lo general será de una elevada complejidad.

Aunque este proceso debe realizarse, preferentemente de forma previa a la presentación de la iniciativa, para el caso del Congreso de la Unión, tanto en el reglamento de la Cámara de Diputados como del Senado de la República, se prevé como facultad de las Juntas

Directivas de las Comisiones Ordinarias, la de proponer consultas y audiencias, públicas o privadas, con autoridades gubernamentales, especialistas, representativos de organizaciones sociales y ciudadanos en general, relacionados con las materias de cada comisión. A esta facultad se le ha conocido de forma reciente como “parlamento abierto” y puede constituir una herramienta útil durante el proceso de dictaminación, para fortalecer la propuesta realizada inicialmente a través de la iniciativa.

Paso 4. Análisis de impacto de género.

Con la información recabada como parte del análisis de necesidades, de recolección de datos y de consulta con grupos de interés, debe realizarse una evaluación concreta de impacto de género del proyecto de ley o decreto a presentarse. Este análisis va más allá del análisis de “sectores” de población, y se enfoca en el impacto que puede tener al nivel de género. Así, la principal pregunta que debe postularse es:

> *¿Esta ley impactará de forma distintita a mujeres y a hombres? Y de ser así, ¿en qué medida?*

Para resolver dicha pregunta, primero deben tenerse presentes cuatro principios fundamentales del análisis, que son:

i. ***Representación***: El impacto que la ley pueda tener en la representatividad de las mujeres en posiciones de toma de decisiones y su capacidad de acceder a dichas posiciones
ii. ***Recursos***: El impacto que la ley pueda tener en la distribución de recursos cruciales tales como el tiempo, el espacio, la información, los recursos económicos, el poder político, educación y formación profesional, acceso a oportunidades laborales, nuevas tecnologías, vivienda digna, servicios de salud, medios de transporte, oportunidades de sano esparcimiento, entre otros.
iii. ***Derechos***: El impacto que la ley propuesta pueda tener en la discriminación, sea formal (directamente en la ley) o material (como resultado de aplicación de la norma), y el acceso a derechos humanos, incluidos el acceso a una vida libre de violencia, acceso a la justicia, *inter alia.*
iv. ***Realidades***: El impacto que la ley pueda tener en los roles de género, sean reales o percibidos, la división sexual del trabajo, actitudes y comportamientos hacia las mujeres y la perpetuación de estereotipos de género que constituyan barreas en el acceso de las mujeres al goce y ejercicio de sus derechos.

Dependiendo del rubro, estos principios deben de formar parte del análisis del impacto de género de la norma que deberá además identificar a las personas destinatarias directas o indirectas de la norma, así como medir el impacto diferenciado que pude tener sobre ellas desde una perspectiva de interseccionalidad. La realización de dichas conclusiones debe realizarse de forma pormenorizada y plenamente razonada, no como justificación para la propuesta original, sino precisamente para realizar los ajustes necesarios y razonables a la

misma, en aras de generar un producto legislativo más completo y que atienda de mejor forma las necesidades tanto de mujeres como de hombres. A continuación, se establecen algunas preguntas clave que deben responderse al momento de realizar esta evaluación de impacto de género.

Cuadro 6.
Preguntas que deben responderse en un análisis de impacto de género.

- ✓ ¿Es posible identificar si un género es más susceptible de verse afectado con la modificación legal propuesta?, y en su caso ¿en qué medida?
- ✓ ¿Se abordan de forma específica las diferencias de género en la propuesta de modificación, sea a través del texto de proyecto de decreto o en las consideraciones de la iniciativa?
- ✓ ¿La propuesta de modificación legal aborda de forma directa o indirecta la promoción de los derechos de las mujeres?
- ✓ ¿Se han tomado previsiones en el diseño de la propuesta de modificación legal para mitigar el impacto diferenciado de su aplicación por género?
- ✓ ¿La propuesta de modificación afecta a largo plazo la perspectiva de materialización de la equidad de género?
- ✓ ¿Entre los destinatarios directos o indirectos de la norma, puede identificarse a grupos de personas en situación de vulnerabilidad que puedan verse afectadas de forma exacerbada por la aplicación de la norma?
- ✓ ¿Qué tipo de evidencia existe para considera que las consideraciones de género están siendo debidamente implementadas en el proceso de toma de decisiones que llevó a la elaboración de la propuesta?
- ✓ ¿La propuesta fortalece de forma equitativa para mujeres y hombres el acceso a oportunidades para el goce y ejercicio de sus derechos?

Paso 5. Desarrollo de indicadores de género.

El último paso en la aplicación de la perspectiva de género en la etapa previa del proceso legislativo es el desarrollo de indicadores que permitan medir el impacto de la aplicación de la modificación legal propuesta en caso de ser implementada, con información de género Este proceso debe buscar, en primer lugar, identificar factores que puedan fungir como indicadores objetivos que puedan ser susceptibles de medición para evaluar el impacto de género de la modificación legal, y segundo, diseñar un marco regulatorio que sujete a las estructuras de gobierno encargas de su aplicación a su cumplimiento, poniendo a órganos específicos a cargo de su monitoreo.

B. Etapa de adopción del texto:

Una vez realizada la etapa previa, con la información recabada y las conclusiones esbozadas, se procederá a adoptar una redacción final de la iniciativa con proyecto de decreto que reforme o adicione las disposiciones legales específicas.

Una iniciativa de ley o decreto es un documento formal que los órganos o actores facultados legalmente presentan ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación. Tiene como propósito crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. Representa el acto jurídico con el que da inicio el proceso legislativo[29]. Todo texto de iniciativa se compone de: a) exposición de motivos, b) parte normativa y, c) normas transitorias. Es fundamental que la información y las conclusiones que fueron de utilidad en la primera etapa sean incluidas en la exposición de motivos de la iniciativa, no solo para fortalecer argumentativamente a la propuesta, sino para dejar claridad respecto de la teleología y el efecto útil de la norma. Los elementos indispensables de cualquier iniciativa serán:

I. Encabezado o título de la propuesta;

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;

III. Argumentos que la sustenten;

IV. Fundamento legal;

V. Denominación del proyecto de ley o decreto;

VI. Ordenamientos a modificar;

VII. Texto normativo propuesto;

VIII. Artículos transitorios;

IX. Lugar;

X. Fecha, y

XI. Nombre y rúbrica del iniciador.

Como parte de la implementación de la perspectiva de género en la elaboración de una iniciativa de proyecto de ley o decreto, es fundamental que su redacción se realice utilizando lenguaje neutro y no sexista. Como tal, el uso de lenguaje incluyente o inclusivo se refiere a la responsabilidad de evitar invisibilizar a las mujeres, niñas y cualquier persona que se encuentre en una condición de vulnerabilidad por sus factores de identidad y características particulares. Esta forma de utilizar el lenguaje reconoce que las palabras son una herramienta importante para la construcción de la igualdad entre mujeres, hombres y personas de la diversidad sexual, y que los cambios en su uso pueden modificar la manera en que percibimos la realidad[30].

---

[29] ARTEAGA NAVA, Elisur, TRIGUEROS, Laura, *Derecho Constitucional, Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Harla S.A de C.V., México, D.F., 2000, Tomo II, p. 50 - 51.

[30] GERARDHI, Natali, Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, Cooperación Española, 2016.Recuperado de: https:// repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40754/4/S1601170_es.pdf

Otro aspecto fundamental de la redacción es el cuidado de la técnica legislativa. La acción legislativa, debe ajustarse a las reglas o normas técnicas en general, pero por lo que atañe al proceso de creación de las normas, su propósito al legislar debe ser el de interpretar la realidad para normarla elaborando leyes eficaces que garanticen su vigencia.

C. Etapa de Dictaminación:

Conforme al proceso legislativo en México, una vez presentada una iniciativa con proyecto de ley o decreto, ésta será a su vez turnada a una Comisión Ordinaria, de conformidad con el tema de la misma, para ser objeto de un proceso de dictaminación. Este proceso de dictaminación debe también llevarse a cabo con apego a los lineamientos de la perspectiva de género.

En primer término, el Dictamen puede definirse como la resolución escrita de una o varias comisiones legislativas, tomada por la mayoría de sus miembros, sobre una iniciativa de ley, decreto, asunto o petición sometido a su consideración por acuerdo del Pleno de la cámara a la que pertenecen. El documento está sujeto a lecturas previas, así como a discusión, modificación -en su caso-, votación y aprobación de la cámara respectiva.[31] El dictamen podrá ser de primera lectura –o a través de la figura de Declaratoria de Publicidad-, segunda lectura o discusión, según el procedimiento legislativo que siga al interior de la cámara en que se analiza.

En el caso de la Cámara de Diputados la comisión dictaminadora contará con 45 días para emitir un dictamen, en el caso de las iniciativas de ley secundaria y de los asuntos en general; y de 90 días para las minutas e iniciativas de reforma constitucional. Existe la posibilidad de solicitar prórrogas por los mismos plazos para emitir un dictamen. Las mesas directivas de las cámaras del Congreso cuentan con la facultad para retirar un dictamen del orden del día, previa solicitud de la Junta Directiva de la Comisión que lo remitió, antes de que inicie su discusión en el Pleno. La Comisión contará con cinco días para devolver el dictamen al órgano de gobierno camaral.

En el caso del Senado las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno con la salvedad de que se puede disponer de un plazo mayor cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente.

Es fundamental que el mismo proceso de análisis con perspectiva de género que se ha desglosado en la etapa previa, sea utilizado durante el proceso de dictaminación. En el caso en el que una legisladora o legislador del grupo parlamentario de Acción Nacional tenga a su cargo el proceso de elaboración y presentación del dictamen a discusión, deberá implementar el proceso de análisis con perspectiva de género desglosado paso a paso en

[31] BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Diccionario de Términos Parlamentarios*, M.A. Porrúa – Cámara de Diputados, México, 1998.

la etapa de consulta, evaluación y diseño, e incluir la información y las conclusiones pertinentes en la sección deliberativa del dictamen.

Por lo general, el dictamen se compone de los siguientes puntos: proemio, antecedentes, considerandos, puntos resolutivos y firmas. La información y conclusiones que llevaron al diseño del texto a adoptarse en el dictamen, debe incluirse siempre en los considerandos que constituyen la sección deliberativa del dictamen.

Cuando la persona legisladora del grupo parlamentario de Acción Nacional forme parte de una Comisión, y no tiene la obligación o facultad de elaborar un dictamen y presentarlo para su discusión y votación, debe tomar parte activa en el proceso de discusión del mismo con miras a la implementación de conclusiones derivadas de un análisis con perspectiva de género, a efecto de realizar las modificaciones y ajustes adecuados para que la norma a aprobarse procure en la mayor medida de lo posible la equidad entre mujeres y hombres.

Estas modificaciones pueden proponerse por la vía de reservas para la modificación del texto del dictamen, ya sea para incluir en la sección deliberativa datos y conclusiones derivados del análisis con perspectiva de género, o para la modificación del texto del proyecto de decreto. Es importante también, en el proceso de discusión, que se busque la construcción de consensos con las demás fuerzas políticas para el efecto de conseguir la inclusión de previsiones con perspectiva de género en el texto del dictamen.

Cuadro 7.
Aspectos a considerar al momento de valorar un dictamen presentado por la Junta Directiva de una Comisión para discusión y votación.

- ✓ Identificación de las personas destinatarias de la norma.
- ✓ Análisis de necesidades prácticas y estratégicas, diferenciando las necesidades específicas de mujeres y hombres
- ✓ Análisis del contexto y antecedentes de la problemática objeto de la norma.
- ✓ Análisis de impacto de género.
- ✓ Consideración de la información disponible, así como la pertinencia de los datos presentados en la sección deliberativa del dictamen.
- ✓ Análisis de interseccionalidad en el impacto de la norma.

En el proceso de elaboración de un dictamen, también es fundamental realizar consulta del mismo con los grupos de interés. Aunque este proceso de consulta debe realizarse, preferentemente de forma previa a la presentación de la iniciativa, para el caso del Congreso de la Unión, tanto en el reglamento de la Cámara de Diputados como del Senado de la República, se prevé como facultad de las Juntas Directivas de las Comisiones Ordinarias, la de proponer consultas y audiencias, públicas o privadas, con autoridades gubernamentales, especialistas, representativos de organizaciones sociales y ciudadanos en general, relacionados con las materias de cada comisión. A esta facultad se le ha conocido de forma reciente como “parlamento abierto” y puede constituir una herramienta

útil durante el proceso de dictaminación, para fortalecer la propuesta realizada inicialmente a través de la iniciativa.

D. Etapa de Discusión y Aprobación:

Una vez que se haya aprobado el dictamen en la Comisión a la cual fue turnada, el dictamen seguirá con el procedimiento legislativo correspondiente y pasará a la Mesa Directiva para su programación legislativa, es decir, para que se someta a discusión y votación en el Pleno.

Durante la discusión de un proyecto de decreto, las legisladoras y legisladores de Acción Nacional deberán procurar un análisis del proyecto de decreto que se somete a su consideración, siguiendo los mismos parámetros referidos en el cuadro 4, para definir la posición que el grupo parlamentario ha de adoptar frente al mismo.

Es importante que, a realizar el posicionamiento del grupo parlamentario, se exponga la información y las conclusiones que se hayan derivado de realizar el análisis con perspectiva de género del dictamen que se somete a consideración del Pleno, señalando si tendrá un impacto desproporcionado como consecuencia del género y si ésta modificación es pertinente en la medida en que promueva o no la equidad entre mujeres y hombres.

Es también pertinente que, en todas las intervenciones que se realicen durante el proceso de discusión parlamentaria en el pleno, las legisladoras y legisladores utilicen un lenguaje neutro y no sexista y se abstengan de expresar ideas que reproduzcan estereotipos de género. El nivel técnico del debate deberá siempre verse respaldado por argumentos elaborados con base en información cuantitativa y cualitativa, recabada de conformidad con lo señalado para la etapa preliminar.

5.6. Presupuesto sensible al Género.

Como se ha mencionado anteriormente, la forma más efectiva en la que la normatividad se traduce en cambios en las estructuras de la sociedad, es a través de la política pública, la cual se verá condicionada por el presupuesto con el que cuenten las estructuras del Estado para llevar a cabo dicha política pública. De ese modo, el diseño de un presupuesto con perspectiva de género es de especial importancia.

El diseño presupuestario sensible al género es una herramienta fundamental. El presupuesto es la herramienta de política más importante para los gobiernos, ya que determina el éxito dela implementación de las demás políticas. Los presupuestos sensibles al género no implican la aprobación de presupuestos separados para mujeres y hombres, sino que tarta de asegurarse que los presupuestos aprobados se ajusten a las necesidades individuales y los intereses de los distintos grupos sociales, teniendo en consideración el impacto diferenciado de ciertas realidades entre mujeres y hombres. Como herramienta de manejo de financiamiento público, un análisis presupuestal con perspectiva de género permite la determinación de cómo y en qué medida la política pública afecta a diversos grupos de mujeres.

Cuadro 8.
Acciones clave para implementar en el proceso de discusión y aprobación del proyecto de presupuesto de egresos.

- ✓ Promover la realización de un análisis de incidencia de género en el presupuesto, incluyendo información desglosad por género y análisis de impacto de género de los programas y políticas públicas.
- ✓ Aplicación de una perspectiva de género en los parámetros de medición.
- ✓ Aplicación de perspectiva de género en la distribución de recursos presupuestales y la programación del gasto.

Conforme a la legislación en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria a nivel federal, la información relativa al análisis de impacto de género de los recursos destinados al presupuesto, debe incluirse en el Anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. En este anexo se establecen las erogaciones de los programas para la igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio fiscal que corresponda. Las dependencias y entidades que tengan a su cargo programas para mujeres y la igualdad de género, así como las entidades federativas y municipios que reciban recursos etiquetados incluidos en este Anexo, deberán suscribir los convenios respectivos durante el primer trimestre del año del ejercicio del presupuesto, así como informar sobre los resultados de los mismos, los publicarán y difundirán para darlos a conocer a la población e informarle sobre los beneficios y requisitos para acceder a ellos.

5.7. Principios y acciones de carácter subsidiarios.

Asimismo, con el objetivo de complementar las acciones antes descritas, y dar vigencia plena a la aplicación de este manual para legislar con perspectiva de género, se realizan las siguientes propuestas:

a. ***Realizar una declaración pública de intención.*** Que, por medio de las coordinaciones de los grupos parlamentarios del partido, se emita un pronunciamiento público, ante los medios de comunicación y ante la dirigencia del partido en todo el país, de la importancia de procurar la promoción de los derechos de la mujer y del compromiso del partido, de adoptar las medidas necesarias para legislar con perspectiva de género.

b. ***Publicidad***. Que se hagan transparentes y accesibles todos los actos relacionados con la implementación del presente manual, dándose a conocer por medios de difusión masiva a la militancia el contenido del presente documento.

c. ***Investigación y recopilación estadística***. Que, como parte de la implementación del presente manual, y en coordinación con los centros de estudios y fundaciones afines al partido, se lleven a cabo estudios especializados para determinar el alcance de la actividad de los grupos parlamentarios del partido en el ejercicio de la actividad legislativa con perspectiva de género, formular retroalimentación de las experiencias adquiridas, y realizar recomendaciones para mejorar los resultados de su implementación. A su vez, que dichas

investigaciones se publiquen en los medios de difusión documental con los que cuenta el partido.

6. Bibliografía.

SALVIOLI, Fabián, La *mujer en el Derecho Internacional Público, un viaje de medio siglo desde San Francis*co a Pekín, en: A un año de Beijing. Instituto de Relaciones Internacionales UNLP, La Plata, Argentina, 1996, págs. 7-31.

LAGARDE, M*., Género y Feminismo. Desarrollo Humano y democracia*, 2a. ed., Madrid, Grafistaff. 1997

FRANCO, María Elisa, La *perspectiva de género en el derecho: una propuesta de conceptualización*, Oaxaca, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, Escuela Judicial, 2015, recuperado de: https://ej.tribunaloaxaca.gob.mx/Contenido/Pagi, nas?layout=2&id=7

GARCÍA, Vera Larisa, *Las mujeres del Partido Acción Nacional: entre la beneficencia y la participación política (1939-1946),* 2017, Nuevo Mundo, recuperado de https://journals.openedition.org/nuevomundo/71307

STOLLER, Robert, *Sex and gender: the development of masculinity and femininity*. Londres: Carnac Books, 1984

RUBIN, Gayle, *El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo*, Monthly Review Press, 1975, 179.

HASLANGER, Sally, *On Being Objective and Being Objectified*, 1993, p. 98

LAMAS, M. (comp.), "Dimensiones de la diferencia", Género, cultura y sociedad, 1a. ed., México, Porrúa, 2012.

SPELMAN, Elizabeth, *Mujer Inesencial: Problemas de Exlcusión en el Pensamiento Feminista,* 1988.

SMART, Carol*, La Mujer del Discurso Jurídico*, en *mujeres, derecho penal y criminología* (Elena Larrauri ed., 1994), en Vargas, Gladys Acosta. *Conceptualizing the Law from a Gender Perspective: Conceptions Regarding Victim and Accused,* American University Journal of Gender, Social Policy & the Law 7, no.2, 2011, pp. 319-331.

KAUFMAN, M., *Los hombres, el feminismo y las experiencias contradictorias del poder entre los hombres*, 2000, en RAMÍREZ, Noe, Posso, M., *Relaciones de poder entre hombres y mujeres: su influencia en el desarrollo de enfermería*, Enfermería en Costa Rica 2012; 33 (1): 26-31

DIEKMAN, A. B. & EAGLY, A. H. (2000). Stereotypes as dynamic constructs: Women and men of the past, present, and future. Personality and Social Psychology Bulletin, 26, 1171-1188., en López-Zafra, et. Al., Dinámica de estereotipos de género y poder: un estudio transcultural., n Revista de Psicología Social · May 2008.

GOPALDAS, A. (2013), "Intersectionality 101", Journal of Public Policy & Marketing, vol. 32, Special Issue.

ARTEAGA NAVA, Elisur, TRIGUEROS, Laura, *Derecho Constitucional, Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Harla S.A de C.V., México, D.F., 2000, Tomo II, p. 50 - 51.

GERARDHI, Natali, Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, Cooperación Española, 2016.Recuperado de: https:// repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40754/4/S1601170_es.pdf

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Diccionario de Términos Parlamentarios*, M.A. Porrúa – Cámara de Diputados, México, 1998.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer.

CIDH, "Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los Derechos de la Mujer: antecedentes y mandato", disponible en: http:// www.cidh.oas.org/women/mandate.sp.htm

Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, 16 de noviembre de 2009, párr. 143.

CCMGM, sección: Partido Acción Nacional, sub sección: Organización, serie: Grupos Femeninos: Sección Femenina, sub serie: Organización. Documentos relativos a la organización de la Sección Femenina. Fecha: 1939, agosto 9 – 1940, junio 26.

Recomendación General 35, Comité CEDAW, 26 de julio de 2017, párr. 14

OSCE/ODIHR, Making Laws Work for Women and Men: A practical Guide to Gender-Sensitive Legislation, Varsovia, 2017, p.

ODIHR, *Gender Equality and Women's Rights, Factsheet* (Warsaw: ODIHR, 2017),

UNDP, Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A practica Toolkit., Suva.

OCDE, OECD Tookit for Mainstreaming and Impelementig Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life, recuperado de https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf

OSCE/ODHIR, MAKING LAWS WORK FOR WOMEN AND MEN: A PRACTICAL GUIDE TO GENDER-SENSITIVE LEGISLATION, op. Cit.