

**51%**



**Una agenda  
para la igualdad**

51% *Una agenda para la igualdad*

2018

### **Coordinación y cuidado editorial**

GIRE

### **Textos e investigación**

EQUIS: Justicia para las Mujeres

Grupo de Información en Reproducción Elegida

Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir

### **Diseño y formación**

Javier Alcaraz /elcerezo

### **Ilustraciones**

Eréndira Derbez

## Índice

Introducción	4
<b>1.</b> Maternidades forzadas	6
<b>2.</b> Criminalización de las mujeres	10
<b>3.</b> Acceso a la justicia	18
<b>4.</b> Violencia obstétrica y muerte materna	22
<b>5.</b> Seguridad social, conciliación y derechos laborales	26
<b>6.</b> Democracia paritaria	30
Referencias	32

## Introducción

En México se ha invertido una enorme cantidad de recursos para desarrollar normas, políticas públicas e instituciones dirigidas a combatir la discriminación y promover la igualdad de género en la última década. El marco normativo con que cuenta el país se ha modificado en un intento de responder a recomendaciones y estándares internacionales. Esto, sin duda, representa un avance importante. Pero las realidades que continúan viviendo las mujeres en México dan cuenta de una situación generalizada de violencia y discriminación que no parece empatar con estos esfuerzos. Aunque pareciera que se ha avanzado en combatir la desigualdad normativa, no se ha logrado reducir la desigualdad fáctica que viven las mujeres.

Hoy, la violencia contra las niñas y mujeres en el país sigue muy presente en todos los ámbitos y se materializa en historias desgarradoras de violencia sexual, feminicidios, acoso escolar y laboral, falta de acceso a oportunidades y servicios básicos, entre otras. Estas formas de violencia tienen características particulares, pero no pueden entenderse sin analizar la crisis generalizada de inseguridad, impunidad, corrupción y violaciones a los derechos humanos que se vive en el país.

En muchos casos, estas formas de violencia han sido respondidas con mecanismos superficiales de corto plazo: silbatos, ciudades, cuartos, salarios y transportes “rosas” que se enfocan en medidas inmediatas y que muchas veces sirven de pretexto para dejar de impulsar cambios estructurales. En otros casos, se han creado instituciones a nivel federal y local que utilizan una gran cantidad de recursos, pero no funcionan de forma correcta. En general, se sigue partiendo de la idea de que la igualdad de género es un “problema de mujeres” y no un objetivo que debe estar presente de forma transversal en todas

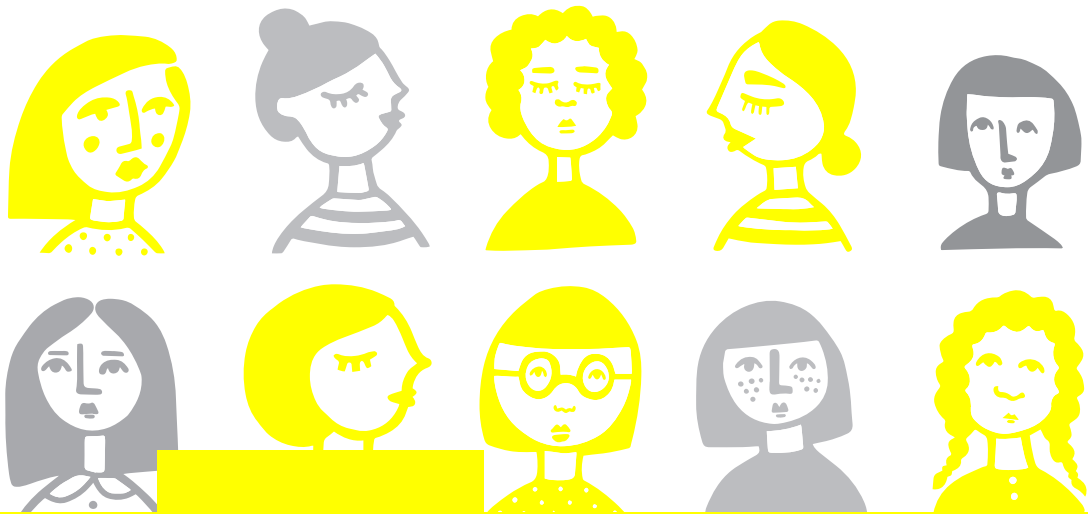
***Las mujeres representan 51.4% de la población, pero el Estado las sigue considerando como una minoría o “grupo vulnerable” y desatiende las causas de fondo que perpetúan la desigualdad.***

las actividades públicas de todos los niveles de gobierno. Las mujeres representan 51.4% de la población, sin embargo, siguen siendo atendidas como si fueran una minoría o “grupo vulnerable”.

En México, no necesitamos inventar más políticas “rosas” o instituciones nuevas. Necesitamos asegurar que los mecanismos existentes funcionan y que los derechos plasmados en el ordenamiento jurídico se garanticen. Necesitamos procesos de diseño de políticas públicas que incluya la voz de las mujeres, especialmente la de quienes han vivido violencia y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación que permitan conocer si los programas están funcionando antes de replicarlos a lo largo del país.

Si bien los obstáculos aquí esbozados no representan todas las formas en que los derechos de las mujeres se violan de forma recurrente en México, el presente

documento tiene el objetivo de visibilizar algunas de las barreras que enfrentan las mujeres en su búsqueda por la igualdad y la justicia. Este esfuerzo conjunto de EQUIS: Justicia para las Mujeres, el Grupo de Información en Reproducción Elegida y el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir pretende sugerir cambios indispensables, sobre todo en el Poder Ejecutivo, para alcanzar la igualdad de género y, con eso, contar con una sociedad más justa y democrática.



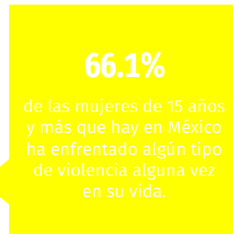
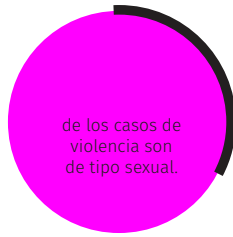
## Maternidades forzadas

De los 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que hay en México, 66.1% (30.7 millones) ha enfrentado algún tipo de violencia alguna vez en su vida. En 41.3% de los casos esta violencia es de tipo sexual y, en muchas ocasiones, es perpetrada por familiares, conocidos y parejas. Según estos mismos datos, 4.4 millones de mujeres de 15 años y más sufrieron abuso sexual durante su infancia. La mayoría de estas agresiones (78.6%) no se denuncian. Entre las principales razones para esto, las mujeres reportan el miedo, la desconfianza hacia las autoridades y el desconocimiento de los procedimientos que hay que seguir (ENDIREH, 2016).

A pesar de estas cifras, la violencia de género no parece ser prioridad en la discusión de la agenda política en México ni en las políticas públicas de prevención y atención a víctimas. En los últimos seis años en México se han registrado más de 28 mil denuncias por violación sexual a niñas menores de 15 años, de ellas, sólo a 8.5% (2 mil 419) se le ofreció anticoncepción de emergencia (GIRE, 2017). Esta deficiencia en los servicios de atención inmediata aumenta la posibilidad de un embarazo producto de una agresión sexual.

El Estado mexicano le ha fallado a las niñas y mujeres, no sólo en prevenir estas formas de violencia, sino también en garantizar mecanismos efectivos de acceso a la justicia y en ofrecer servicios de emergencia a los que están obligados, como la anticoncepción de emergencia y el aborto. La falta de cumplimiento de estas obligaciones es una violación a derechos humanos y una muestra de la desigualdad estructural que enfrentan las niñas





y mujeres todos los días y que debería de ser prioridad de cualquiera que aspire a un puesto de elección popular en este país.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, las niñas embarazadas menores de 16 años corren un riesgo de defunción cuatro veces más alto que las mujeres de 20 a 30 años. A partir de 2015, en México se diseñó una política pública específica para atender el fenómeno: la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes. Sin embargo, nuestro país sigue teniendo el mayor número de embarazos en adolescentes dentro de la OCDE. Esto se debe a factores como la poca o nula educación integral en sexualidad en los planes educativos, tanto públicos como privados, la falta de acceso a información científica, laica y veraz, la baja disponibilidad y acceso a una gama variada y pertinente de métodos anticonceptivos, el restringido acceso a servicios amigables de salud sexual y reproductiva y a la violencia sexual contra niñas y adolescentes. El embarazo no deseado en la adolescencia es un problema multifactorial y debería atenderse como tal.

Las consecuencias de las maternidades forzadas durante la niñez o la adolescencia son serias y numerosas, y tienen implicaciones en diversos ámbitos como la salud, la educación y las oportunidades laborales futuras. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, la principal actividad de adolescentes sin hijas o hijos es estudiar, mientras que la principal actividad de adolescentes con hijos o hijas es el trabajo en el hogar. El Estado debe promover y garantizar los derechos sexuales y reproductivos a todas las niñas y mujeres para que puedan tomar de forma autónoma las mejores decisiones.

Una de las formas de brindar esta garantía es el acceso al aborto legal y seguro para evitar las maternidades forzadas e impedir que se lleve a cabo en condiciones riesgosas, colocando la vida de las mujeres en peligro.

La legislación mexicana garantiza el derecho de las víctimas de violencia sexual a acceder a la interrupción legal del embarazo bajo la causal violación en todo el país.

Sin embargo, las autoridades obstaculizan o niegan el acceso a este servicio de salud, forzándolas a parir, o bien, a recurrir a abortos inseguros que pueden derivar en muertes o criminalización. Entre 2009 y 2016 se recibieron 111 mil 413 denuncias por violación en México. En contraste, el sistema de salud sólo reporta haber realizado 63 abortos legales por la causal violación, en el mismo periodo (GIRE, 2017).

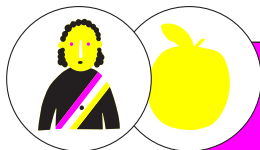
De acuerdo con la normativa vigente, basta una solicitud bajo protesta de decir verdad de que el embarazo es producto de una violación para acceder al servicio de interrupción del embarazo. Sin embargo, en la práctica suelen solicitarse requisitos adicionales, como una denuncia o autorización previa por parte del Ministerio Público. Esto revela el desconocimiento de las autoridades

con respecto a sus obligaciones, además de la existencia de protocolos, lineamientos administrativos y códigos penales que no han sido homologados con la legislación general vigente relacionada con víctimas de violencia sexual.

- En 14 entidades se establece la necesidad de una autorización por parte de Ministerio Público o juez.
- En 13 se establece un plazo (por lo general, el primer trimestre del embarazo).
- En 14 se especifica el requisito de una denuncia previa de la violación.

Para más información, ver GIRE, 2017

Es importante que se modifiquen dichas normas, pero, mientras tanto, los prestadores de servicios de salud deben proveer el servicio de manera inmediata y sin imponer requisitos adicionales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en abril de este año resolvió que toda institución hospitalaria pública tiene la obligación de proporcionar atención inmediata de emergencia a víctimas de violación sexual y que, por lo tanto, la negación de servicios de aborto por violación vulnera los derechos humanos. El mensaje es claro: el Estado debe asegurarse de informar a las víctimas de violencia sexual sobre la anticoncepción de emergencia, la profilaxis post-exposición contra el VIH y el acceso a la interrupción legal del embarazo, además de proveerlo oportunamente en cada caso. Si incumple estas obligaciones, el Estado es responsable de violar los derechos humanos de estas niñas y mujeres, en cuyo caso, las afectadas tienen derecho a una reparación integral.



## EJECUTIVOS LOCALES Y FEDERAL (INSTITUCIONES DE SALUD)

Garantizar el acceso a consejería y servicios de emergencia en casos de violencia sexual, sin imponer requisitos adicionales o barreras injustificadas, como requerir la presencia de padres o tutores en el caso de menores de edad.

Asegurar la inclusión de servicios amigables en las unidades de primer nivel de atención para prevenir y atender los embarazos no deseados, bajo un marco de derechos humanos, con perspectiva de género e interculturalidad.

Garantizar el acceso a una gama variada, moderna y pertinente de métodos anticonceptivos sin ningún tipo de condicionante.

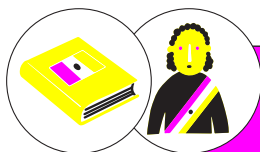
Asegurar la disponibilidad de servicios de intérpretes en todas las zonas donde exista población indígena.

Crear y difundir materiales y campañas sobre prevención del embarazo en la adolescencia desde una perspectiva de derechos humanos, promoviendo la corresponsabilidad de los hombres en el uso de métodos anticonceptivos.



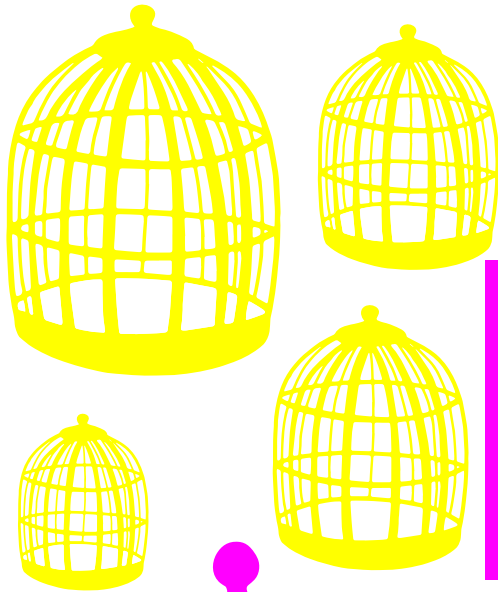
## PODERES EJECUTIVOS LOCALES O FEDERALES

Garantizar el acceso a una reparación integral a las personas cuyos derechos humanos han sido violados en los casos de negativa de servicios de anticoncepción de emergencia y aborto.



## CONGRESOS Y PODERES EJECUTIVOS LOCALES

Reformar las normas que aún establecen requisitos previos para acceder al aborto por violación, como el plazo, la denuncia y la autorización de un juez o Ministerio Público.



## Criminalización de las mujeres

**2**

denuncias, de cada 8 realizadas contra mujeres por el delito de aborto, fueron llevadas a juicios penales.

**45%**

de los juicios penales contra mujeres por el delito de aborto dictaminaron sentencias privativas de la libertad.



De la población penitenciaria total en México, 8.5% son mujeres. Aunque parece un porcentaje bajo frente a la cantidad de hombres encarcelados, la población femenina en las cárceles está creciendo con una tasa mucho más alta que la de los hombres. Asimismo, las razones que llevan a las mujeres a prisión, en muchos casos, son distintas a las de los hombres. Esto se debe, en gran medida, a los roles y estereotipos de género que prevalecen en nuestra sociedad.

Esta realidad se suma a una situación de violaciones a derechos humanos en el sistema penal en México, en particular, de fallas graves en el debido proceso. En el caso de las mujeres, se involucran también otros factores, como que en muchos casos tienen hijos u otros dependientes, de quienes se ven separadas. Estas mujeres enfrentan



múltiples discriminaciones antes, después y durante el tiempo que son privadas de libertad.

A continuación, se abordan dos situaciones que afectan de forma particular a las mujeres: la criminalización por aborto y por delitos de drogas. En ambos casos, detrás de la privación de la libertad, prevalecen estereotipos de género que permean a la sociedad, y cuyo impacto se materializa de manera particular en el momento en el que las mujeres son encarceladas.

### **Por el delito de aborto**

La legislación mexicana prevé algunas causales legales para acceder al aborto. Sin embargo, el precario o nulo acceso a estos servicios, así como la criminalización del aborto en todas las circunstancias no previstas como

causales de exclusión, contribuye a que las mujeres recurran a servicios fuera de la ley, situaciones que no sólo ponen en riesgo su vida y su salud, sino en muchas ocasiones también su libertad.

La criminalización de las mujeres por aborto en México sigue patrones comunes: niñas y mujeres llegan a un servicio de salud con un aborto incompleto o en evolución y, ahí, son cuestionadas y denunciadas por el mismo personal hospitalario, por trabajadoras sociales o por sus familiares y conocidos. El Ministerio Público responde generalmente de inmediato cuando se trata de acusaciones de este tipo, acudiendo a interrogar a las mujeres en las mismas camillas de hospital y basando los procesos penales de manera exclusiva o en gran medida en confesiones autoincriminatorias realizadas bajo presión. Algunos de estos procesos penales culminan en sentencias condenatorias, ya sea de privación de la libertad, multa, trabajo a la comunidad o “tratamiento médico integral”, una forma de sanción que, a pesar de no representar una pena de prisión, perpetúa la idea de que las mujeres que abortan necesitan ser “curadas”.

A pesar de estos graves patrones, existe un vacío de información pública acerca de esta forma de criminalización. A partir de enero de 2018, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública incluyó el aborto como uno de los delitos de los cuales publica información de manera mensual. Así, podemos saber que, en el año 2017, la incidencia delictiva en México para el delito de aborto fue de 474 averiguaciones previas o carpetas de investigación, destacando Baja California, la Ciudad de México, el estado de México y Nuevo León con los números más altos. Pero esta información no se encuentra desagregada por sexo, lo que imposibilita saber

cuántas de estas personas son mujeres, o conocer datos como su edad o si pertenecen a una comunidad indígena. Esto es importante ya que los hombres pueden ser procesados y sentenciados por el delito de aborto cuando presten auxilio a una mujer para abortar, o si le provocaran un aborto como consecuencia de un acto de violencia.

Por otro lado, el mecanismo de solicitudes de acceso a la información pública permite obtener datos desagregados, pero tiene sus propias barreras pues la calidad de los mismos depende, en muchas ocasiones, de la voluntad de cada sujeto obligado. Excluyendo a aquellas entidades que no respondieron las solicitudes o no desagregaron la información por sexo, sabemos con certeza que, de 2007 a 2016, el número de mujeres criminalizadas por aborto en México es de al menos:

- Denuncias: **845**
- Juicios penales: **216**
- Sentencias con pena privativa de la libertad: **98**

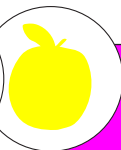
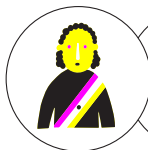
El hecho de enfrentar un proceso penal por aborto, sin importar el sentido de la sentencia, puede tener consecuencias permanentes en la vida de las mujeres, su familia y la relación con su comunidad. Los casos y sentencias a los que se ha tenido acceso dan cuenta de situaciones en las que **las autoridades de procuración e impartición de justicia han fallado en garantizar los derechos de las mujeres acusadas y procesadas por este delito:** arrestos realizados en instituciones de salud inmediata-

mente después (e incluso durante) de una emergencia médica, pruebas insuficientes como base de procesos penales y sentencias que perpetúan estereotipos de género. Por ejemplo, se localizaron algunas sentencias en las que las mujeres fueron condenadas a recibir tratamiento médico integral o psicológico, encaminado a “...reafirmar los valores humanos por la maternidad, procurando el fortalecimiento de la familia”.

La idea de que la maternidad representa la función principal de las mujeres continúa permeando no sólo la cultura, sino todas las instituciones del Estado. La criminalización del aborto representa su materialización más clara en el sistema penal mexicano. Esto no sólo envía un mensaje desde el Estado acerca de las decisiones que las mujeres toman en su esfera privada, sino que afecta de manera concreta a mujeres —generalmente procedentes

de contextos de violencia, alta marginación económica y falta de acceso a información reproductiva—, condenadas a perder años de su vida en prisión y, en ocasiones, sentenciadas sin que existan pruebas suficientes para acreditar su responsabilidad. En otros casos, estas mismas ideas subyacen en el razonamiento de algunos jueces, que condenan como homicidas a mujeres que tuvieron partos fortuitos en los patios o letrinas de sus casas y cuyos recién nacidos murieron sin que ellas pudieran auxiliarlos tras haberse desmayado debido a que tampoco hubo quien las ayudara a ellas.

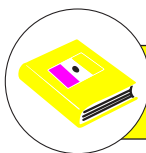
## Recomendaciones



### EJECUTIVOS LOCALES Y FEDERAL (INSTITUCIONES DE SALUD)

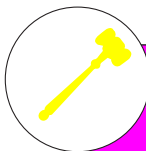
Garantizar el acceso a causales legales de aborto, sin imponer barreras injustificadas.

Garantizar que el personal de salud priorice la atención en salud de las mujeres, en particular en casos de emergencia, y se proteja el secreto profesional.



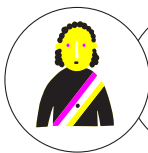
### CONGRESOS LOCALES

Despenalizar el aborto durante el primer trimestre de la gestación.



### MINISTERIOS PÚBLICOS Y PODERES JUDICIALES

Garantizar el debido proceso de todas las mujeres denunciadas por aborto o por delitos relacionados con procesos reproductivos y salvaguardar en todo momento la presunción de inocencia.



### EJECUTIVOS LOCALES, FEDERAL Y PODER JUDICIAL

Sistematizar y publicar información desagregada acerca de la criminalización por el delito de aborto, así como las versiones públicas de las sentencias por este delito.

**474**

averiguaciones previas o carpetas de investigación por el delito de aborto durante el año 2017.

***Las autoridades de procuración e impartición de justicia han fallado en garantizar los derechos de las mujeres acusadas y procesadas por este delito.***

## Por delitos de drogas

En términos numéricos, los delitos de drogas son una de las principales causas de encarcelamiento de mujeres en México y las Américas. En México, los delitos contra la salud representan la primera causa de privación de la libertad de mujeres. De éstos, el delito de posesión ocupa el primer lugar. Los delitos contra la salud representan cerca de 43% de los casos de ingreso de las mujeres por delitos del fuero federal. **En el fuero común, el número de mujeres que ingresan en el sistema penitenciario por narcomenudeo ha aumentado 103.3 % en los últimos dos años.**

Las mujeres encarceladas por delitos de drogas suelen ser pobres, procedentes de comunidades marginadas, con bajos niveles educativos y sin antecedentes penales. Antes de desempeñar funciones vinculadas a drogas ilícitas, la mayoría realizaba trabajos informales, como labores domésticas, elaboración de alimentos o venta en semáforos. Algunas tienen una vida marcada por la violencia, muchas veces la violencia sexual.

El involucramiento de las mujeres en delitos de drogas está relacionado a menudo con la reproducción de relaciones y roles de género tradicionales: las mujeres suelen ser reclutadas por su pareja o por su grupo familiar y ven en los delitos de drogas una manera “rápida” de percibir mejores ganancias que les permitan cumplir con su rol de cuidadoras en el ambiente doméstico. Por lo tanto, los delitos de drogas son también delitos “de amor” o “de género”. Pero una vez que son encarceladas, las mujeres suelen ser abandonadas por quienes las involucraron en el negocio.

En algunos casos, los agentes del Estado utilizan la violencia sexual como método interrogatorio para que las mujeres declaren en contra de los hombres que esta-

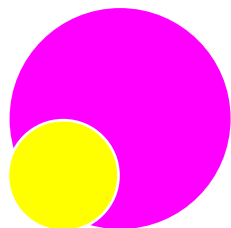
ban con ellas. En otros, emplean un trato particularmente cruel contra las mujeres con base en ideas preconcebidas sobre la “buena” y la “mala” mujer. La tortura opera de forma generalizada en México. No obstante, la connotación sexual que cobra cuando se trata de mujeres está determinada por el sistema de relaciones desiguales entre hombres y mujeres.

Al igual que en el caso de criminalización por aborto, existe un vacío de información importante respecto a quiénes son las mujeres privadas de la libertad por delitos contra la salud. A través de solicitudes de acceso a la información, se solicitó información para conocer el perfil de estas mujeres. Entre otras barreras, se ha visto que las respuestas de las autoridades (aun del mismo estado) no siempre fueron coherentes entre sí, la información no estaba desagregada por sexo o no existía homogeneidad en los criterios para realizar una comparación fundamentada entre las entidades federativas. En este sentido, la falta de datos públicos imposibilita el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia.

Contar con información sobre las características de las mujeres privadas de libertad no sólo es importante para atender sus necesidades mientras cumplen la pena, sino también para el momento de la reinserción. Una mujer indígena, extranjera, o con alguna discapacidad, que además cuenta con antecedentes penales, es mucho más probable que enfrente estigma y discriminación adicional una vez que esté fuera de la cárcel. Lamentablemente, hoy en día no existen políticas integrales de reinserción, lo cual se traduce en altos números de reincidencia.

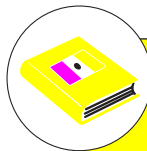


## Recomendaciones



En dos años aumentó el número de mujeres que ingresan en el sistema penitenciario por narcomenudeo.

### PODERES LEGISLATIVOS



Impulsar la despenalización efectiva de la posesión de todas las drogas.

Ampliar el margen de implementación de medidas alternativas al encarcelamiento y garantizar que éstas respondan al contexto de las personas involucradas.

### EJECUTIVOS LOCALES Y FEDERAL

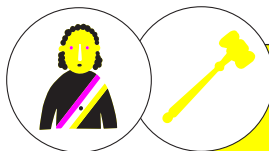


Realizar un diagnóstico de los centros de atención y tratamiento de uso de sustancias psicoactivas, con miras a promover programas y centros exclusivos para mujeres y enfocados en sus necesidades.

Diseñar y ejecutar políticas públicas que favorezcan la reinserción social, así como programas de apoyo psicológico y becas para sus hijas e hijos.

Involucrar a las mujeres privadas de la libertad en el diseño e implementación de políticas de reinserción, durante la ejecución y en la fase posterior a su liberación.

### PODERES EJECUTIVO Y JUDICIAL



Generar datos estadísticos confiables, puntuales y desagregados, que permitan tener claridad sobre el perfil de las mujeres en prisión, así como las condiciones de sus procesos penales.



## Acceso a la justicia

En México, se han invertido una gran cantidad de recursos en crear mecanismos institucionales guiados a prevenir, atender y sancionar la violencia de género. A pesar de esto, las mujeres enfrentan procesos lentos, largos e ineficientes para acceder a la justicia, que involucran a policías, ministerios públicos y jueces que operan con base en prejuicios y que fallan sistemáticamente en incorporar la perspectiva de género a su trabajo. De los más de 40 millones de mujeres que hay en México, 66.1% ha enfrentado algún tipo de violencia (ENDIREH, 2016). Sin embargo, cada año sólo se presentan 150 mil denuncias por violencia de género, de las cuales, 11% resultan en investigaciones por parte del Ministerio Público. De éstas, únicamente 2.4% reciben sentencias condenatorias.

Uno de los principales motivos detrás de las pocas denuncias es la desconfianza en las instituciones, debido

## Uno de los principales motivos detrás de las pocas denuncias es la desconfianza en las instituciones.

**150 mil**  
denuncias al año

**11%**  
resultan en  
investigación

**2.4%**  
reciben sentencia  
condenatoria

a la falta de recursos judiciales efectivos para aquellas que han visto vulnerados sus derechos humanos. Muchas de las mujeres que presentan denuncias de este tipo se enfrentan a un sistema que las revictimiza, les impone obstáculos y condiciones arbitrarias y las somete a procedimientos tardados y complejos.

Los mecanismos de acceso a la justicia para las mujeres deben ser sencillos, ofrecer garantías de protección a las víctimas y actuar de acuerdo con los más altos estándares de derechos humanos. En México, esto está lejos de ser una realidad, no sólo en las instituciones de procuración e impartición de justicia, sino también en instituciones de salud, espacios laborales, escuelas y centros penitenciarios, entre otros.

En 2010 se crearon los Centros de Justicia para las Mujeres bajo la coordinación de la CONAVIM, con el objetivo

de concentrar la atención a las mujeres que han vivido violencia. Este modelo tiene el potencial de gestionar el trabajo tanto de agencias gubernamentales como de la sociedad civil para ofrecer una atención especializada, sensible y profesional a las mujeres. Sin embargo, en la práctica, están lejos de cumplir con este objetivo. Entre otras cosas, porque cuentan con un financiamiento y coordinación divididos que no permiten la rendición de cuentas; carecen de homogeneidad en los modelos y lineamientos bajo los cuales operan, y el personal no está sensibilizado en perspectiva de género.

Asimismo, a partir de 2010 el Poder Judicial impulsó la creación de las Unidades de Género, con el objetivo de introducir la perspectiva de género en los tribunales del país. Sin embargo, la implementación de esta política difícilmente va a dar los resultados esperados, pues

las Unidades carecen de autonomía presupuestal, personal sensibilizado y mecanismos adecuados de monitoreo y evaluación de impacto. También, en 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación impulsó el *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, seguido de múltiples talleres y capacitaciones dirigidos a sensibilizar al personal con respecto a este protocolo. No obstante, las capacitaciones han sido, en general, pocas, breves e inconsistentes.

El restringido acceso que existe a las sentencias no permite evaluar si las medidas antes mencionadas están dando resultados. En las pocas sentencias que sí son públicas, la mejora no es tan evidente.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgada en 2015, estableció que únicamente las sentencias que son de “interés público” deben ser publicadas. La ambigüedad de este concepto ha permitido que existan distintas interpretaciones sobre qué sentencias se deben publicar, lo que resulta contrario al principio de máxima publicidad. En consecuencia, los poderes judiciales locales publican poco a nada de las sentencias que emiten. Es indispensable que divulguen de manera oportuna, completa, actualizada y accesible,

todas las sentencias que emiten para que la ciudadanía pueda observar los criterios interpretativos que se aplican en los casos que involucran derechos de las mujeres y supervisar de manera eficaz e independiente la incorporación de la perspectiva de género en la impartición de justicia.

Otro obstáculo para acceder a la justicia es la opacidad que, durante años, ha sido cómplice de violaciones graves a derechos humanos en México. De unos años acá, el Estado mexicano ha hecho un esfuerzo por brindar a la ciudadanía herramientas de acceso a la información pública a través de las cuales pueda ejercer el derecho a la información. Sin embargo, a pesar de la legislación vigente, aún persisten importantes barreras para el acceso a la información. En particular, carece de perspectiva de género, lo que supondría, entre otras cosas, la disponibilidad de datos desagregados por sexo, y que la información relativa a condiciones que sólo viven las mujeres se registre y sistematice por las diferentes autoridades. Sin esto, no es posible realizar diagnósticos fundamentados que apunten a soluciones reales para enfrentar las diferentes formas de violencia que continúan sufriendo las mujeres en México.

***Otro obstáculo para acceder a la justicia es la opacidad que, durante años, ha sido cómplice de violaciones graves a derechos humanos en México.***



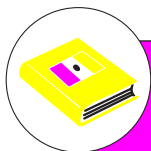
## EJECUTIVOS LOCALES Y FEDERAL

Fortalecer los mecanismos de queja, eliminando obstáculos y facilitando el acceso a resoluciones de acuerdo con los estándares de derechos humanos.

Garantizar el acceso a la justicia y la reparación integral a las víctimas, tomando en cuenta sus peticiones y dando seguimiento a su cumplimiento.

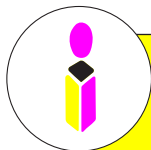
Sistematizar la información pública desagregada, al menos, por sexo, con el fin de poder realizar diagnósticos que permitan prevenir, atender y erradicar todas las formas de violencia y violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

Fortalecer la estructura institucional, la asignación de recursos y el diseño operativo de los Centros de Justicia para las Mujeres.



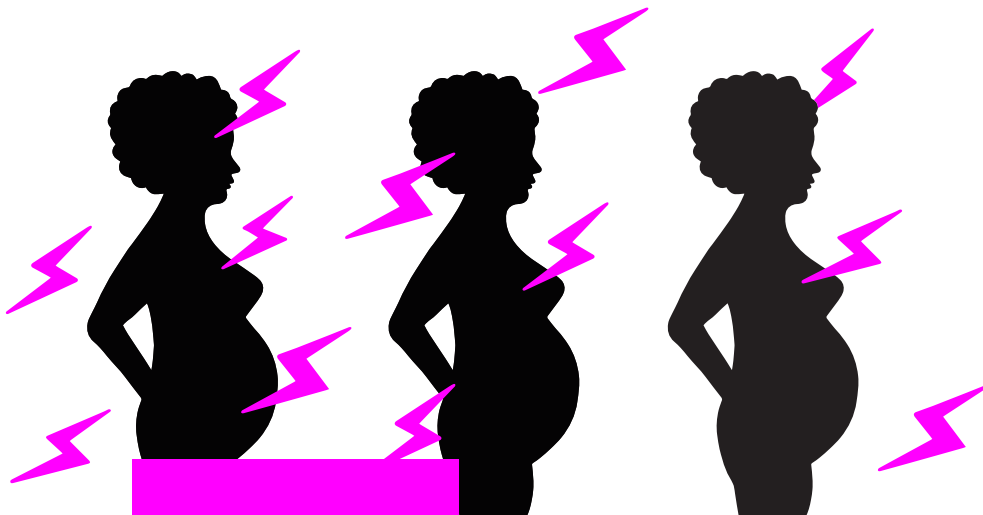
## CONGRESO DE LA UNIÓN

Establecer la obligación de los poderes judiciales de publicar todas las sentencias que hayan causado estado, tanto en sus portales de transparencia como en la Plataforma Nacional de Transparencia, además de divulgar las sentencias que puedan considerarse relevantes o trascendentales.



## INAI

Asegurar la claridad y el buen funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia, la calidad de las respuestas emitidas por los sujetos obligados y la resolución de recursos de revisión de conformidad con los estándares nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos.



## **Violencia obstétrica y muerte materna**

La legislación en México hace obligatoria la prestación de servicios de atención obstétrica para todas las mujeres, sin importar su derechohabencia. No obstante, el acceso de las mujeres a la salud reproductiva sigue siendo obstaculizado, no sólo mediante la negación injustificada del servicio, sino también a través de la atención deficiente, desinformada y de mala calidad de sus embarazos y partos. Los niveles de maltrato en la atención obstétrica en México, y que en ocasiones derivan en muertes prevenibles, son inaceptables e incompatibles con un Estado democrático y respetuoso de los derechos humanos.

En México, de 8.7 millones de mujeres que tuvieron al menos un parto entre 2011 y 2016, 33.4% refirieron haber sufrido malos tratos por parte de quienes las atendieron. Los maltratos a los que mayormente se enfrentan consisten en gritos o regaños, el retraso de la atención por “quejarse o gritar mucho”, el ocultamiento de información sobre el desarrollo de su parto y la presión para aceptar

**36.4**

defunciones maternas por cada cien mil nacidos vivos en México, muy por encima de la meta establecida en 2015.

**8.7 millones**

de mujeres tuvieron al menos un parto entre 2011 y 2016 en México.

de las mujeres sufrieron malos tratos por quienes las atendieron.

un método anticonceptivo o, incluso, para ser esterilizadas (ENDIREH, 2016).

Además de las conductas registradas, la violencia obstétrica se presenta a través de omisiones por parte del personal médico, así como mediante un abuso de medicalización en la atención del parto (GIRE, 2015). Organizaciones y medios de comunicación han documentado casos en los que las mujeres se ven orilladas a parir en la calle, jardines o salas de espera, porque en instituciones públicas de salud les fue negada u obstaculizada la atención obstétrica a la que tienen derecho. Asimismo, existen casos en los que, a pesar de desarrollar un embarazo de bajo riesgo y de encontrarse en condiciones favorables para tener un parto vaginal, son presionadas para aceptar que se les practique una cesárea.

Con ánimos de atender este tipo de violencia, entidades como Veracruz, Chiapas y Guerrero han establecido en sus códigos penales la violencia obstétrica como un delito. Sin embargo, esta medida es ineficaz, pues sólo criminaliza la práctica médica e individualiza responsabilidades para una problemática cuyas causas van más allá del acto u omisión de los prestadores de servicios de salud.

**La penalización de la violencia obstétrica no contribuye a combatir las causas estructurales que impiden garantizar una atención obstétrica de calidad para todas;** la ausencia de perspectiva de género y derechos humanos en la formación médica y de enfermería, el desabasto de insumos, así como infraestructura y recursos insuficientes; la dificultad para acceder a atención de calidad, antes, durante y después del embarazo; el debilitamiento de la atención en el primer nivel a partos sin complicaciones; el aumento de cesáreas injustificadas; el incumplimiento

de normas, lineamientos y protocolos basados en la evidencia, entre otras.

En México, entre 1990 y 2013, fallecieron 2 mil 186 mujeres por causas obstétricas prevenibles. En 2015, estas muertes ascendieron a 778, que corresponde a una Razón de Muerte Materna de 36.4 (el número de defunciones maternas por cada cien mil nacidos vivos), muy por encima de la meta establecida en los Objetivos del Milenio 15 años atrás. Para 2016, esta cifra se redujo a 774 y, en 2017, a 722 (ssa, 2015-17).

A pesar de que el número de muertes maternas parece disminuir año con año, esta reducción ha sido insuficiente y refleja las grandes desigualdades persistentes en el país: **la violencia obstétrica y la muerte materna afectan de manera particular a quienes ya viven en condiciones de vulnerabilidad como las mujeres indígenas y quienes no cuentan con seguridad social.** De las mujeres que señalaron haber sufrido algún tipo de maltrato

obstétrico, 26% son hablantes de un idioma indígena o se identifican como tales (ENDIREH, 2016). Alrededor de 11% de las muertes maternas en 2013, 2014 y 2015 correspondieron a mujeres hablantes de algún idioma indígena (OMM). Estas cifras contrastan con el último censo en México, que reporta que las personas indígenas representan 6% de la población. Es decir, representan un porcentaje más alto de mujeres maltratadas o que mueren por causas obstétricas.

La violencia obstétrica y la muerte materna son violaciones a derechos humanos atribuibles al Estado. Por lo tanto, quienes han enfrentado este tipo de violencia, así como las familias de las mujeres que fallecieron durante el embarazo, parto o posparto, tienen derecho a una reparación integral que incluya la adopción de medidas de no repetición..

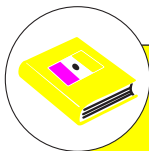


***La violencia obstétrica y la muerte materna afectan de manera particular a quienes ya viven en condiciones de vulnerabilidad.***



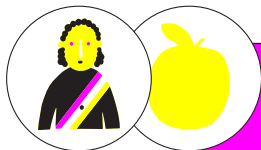
## Recomendaciones

### CONGRESO DE LA UNIÓN



Asegurar una asignación presupuestal suficiente para el ramo de salud que posibilite la mejora y el alcance de la infraestructura, y condiciones laborales adecuadas para el personal de salud.

### EJECUTIVOS LOCALES Y FEDERAL (INSTITUCIONES DE SALUD)



Garantizar el acceso universal a los servicios de salud obstétrica, en particular durante el trabajo de parto.

Vincular y consolidar la atención de los servicios de primer nivel con acciones preventivas, a través de la infraestructura disponible, y asegurar la referencia oportuna a los servicios de segundo y tercer nivel para la resolución de urgencias obstétricas.

Certificar las capacidades técnicas del personal de salud, así como fortalecer las acciones de formación y acreditación de profesionales de salud no médicos, como parteras y enfermeras obstétricas, para incorporarlas de manera progresiva a los servicios de salud.

### PODERES EJECUTIVOS LOCALES Y FEDERAL Y COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS



Garantizar el acceso a la justicia y la reparación integral a las víctimas de violencia obstétrica y muerte materna que tomen en cuenta sus peticiones, a través del seguimiento de dichas recomendaciones. En los casos que así se requiera, garantizar también el interés superior de la infancia.



hombres

## Seguridad social, conciliación y derechos laborales

La seguridad social es un derecho humano reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por México. Sin embargo, en nuestro país, el acceso a este derecho se encuentra condicionado a que las personas cuenten con un trabajo formal mientras que 59.1% de las y los trabajadores están empleados de manera informal (INEGI, 2014).

En específico, 34% de las mujeres mexicanas está afiliada al IMSS; 6%, al ISSSTE y 37%, al Seguro Popular (INEGI, 2014). Si bien este último ha permitido que las personas con empleos informales tengan la posibilidad de acceder a una determinada cobertura en servicios de



mujeres

**11.8%**

de las mujeres tuvieron que entregar un certificado de ingravidez al ser contratadas.

**39 hrs**

dedicadas semanalmente por mujeres al trabajo doméstico no remunerado.

**51.2%**

de los niños entre cero y seis años son cuidados por sus abuelas.

salud, el Seguro Popular no prevé prestaciones de seguridad social, como estancias infantiles, ni licencias de maternidad y paternidad.

En la actualidad, **en México no existen condiciones que permitan a todas las personas conciliar la vida laboral con la personal.** Esta situación afecta de manera desproporcionada las decisiones de las mujeres sobre tener hijos, cuántos y con qué espaciamento, así como sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral después de un proceso reproductivo. Además, son mayormente las mujeres quienes ejercen trabajos de cuidado no remunerados, lo que afecta las condiciones en las

que enfrentan el mundo laboral, que difícilmente toma en cuenta estos trabajos, o bien, los asume como parte de su responsabilidad.

□ De las mujeres de 15 a 49 años que trabajaron entre 2011 y 2016, 11.8% refirieron que, al ser contratadas para un trabajo, les fue solicitado un certificado de ingravidez (ENDIREH, 2016).

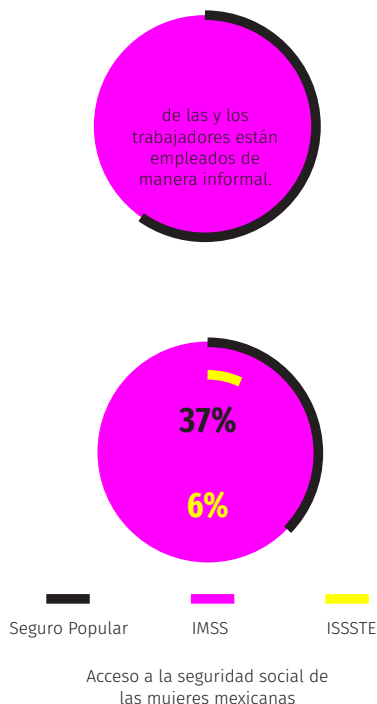
□ Las mujeres destinan en promedio 39 horas a la semana al trabajo no remunerado de cuidados, mientras que los hombres destinan poco menos de 12 horas a la semana (INEGI, 2009).

□ Las mujeres se hacen cargo del trabajo de cuidado más allá de sus hijos. Del total de niños y niñas entre 0 y 6 años de edad que no son cuidados por sus padres, 51.2% son cuidados por sus abuelas (GIRE, 2017).

Estas cifras no son casualidad, sino el reflejo de normas que han promovido la ausencia de corresponsabilidad social y de conciliación entre la vida laboral y la vida personal para todas las personas en México.

### Regulación actual

La Ley Federal del Trabajo establece el derecho de las mujeres a tomar una licencia de maternidad de 12 semanas, a pesar de que el estándar internacional establecido en el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo es de 14 semanas. Además, los hombres



en México sólo cuentan con una licencia de paternidad de cinco días, lo que resulta notoriamente insuficiente para la atención de una persona recién nacida y perpetúa la idea de que las mujeres deben ser las principales responsables del cuidado de los hijos o hijas.

Por otro lado, la Ley del Seguro Social establece que tendrán acceso al servicio de estancias infantiles las mujeres trabajadoras y, sólo de forma excepcional, los padres trabajadores viudos, divorciados que ejercen la custodia exclusiva de sus hijos y no han contraído matrimonio nuevamente, o que por resolución judicial tengan la custodia de un menor al que no puedan proporcionar atención y cuidados. Esta regulación reproduce la idea de que las responsabilidades de cuidado, en particular de niñas y niños, corresponden a las mujeres.

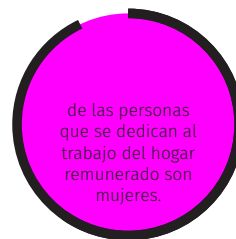
La falta de políticas que permitan la conciliación de la vida laboral y personal no sólo afecta a quienes trabajan en el sector formal, sino también a quienes pertenecen al informal y deben enfrentar la ausencia de protecciones laborales y de seguridad social, además de la falta de políticas de corresponsabilidad. Por ejemplo, la dificultad para acceder a estancias infantiles y las largas jornadas laborales de las trabajadoras formales suelen cubrirse con la contratación de personal en los hogares, quienes enfrentan esta misma falta de conciliación, además de condiciones adicionales de discriminación y violaciones a derechos humanos. Así, las mujeres que laboran en los hogares son las últimas depositarias de esta cadena de discriminación social, laboral y de género.

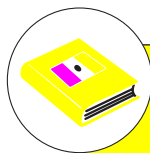
### Trabajadoras del hogar

En México, 95% de las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado son mujeres, y representan cerca

del 10% de la población económicamente activa femenina. Sin embargo, sus condiciones de trabajo son precarias: 75% gana menos de dos salarios mínimos, menos de 25% recibe aguinaldo y menos de 10% tiene vacaciones con goce de sueldo. Además, 97% no tiene acceso a atención médica por su actividad laboral y 30% ha reportado no contar con tiempo de descanso durante su jornada laboral. De las mujeres que se dedican al trabajo del hogar en México, 11% son indígenas.

La legislación respecto a las trabajadoras del hogar es deficiente y discriminatoria. Por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo regula los derechos laborales del sector bajo un “régimen especial” que las coloca en una posición diferenciada y desventajosa al resto de las personas que trabajan. Por su parte, la Ley del Seguro Social limita la inscripción de las trabajadoras del hogar a la incorporación voluntaria, excluyéndolas del Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales. La ratificación del Convenio 189 de la OIT (sobre trabajo decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos) y la armonización de la legislación laboral nacional con este Convenio es un pendiente urgente del Estado mexicano.



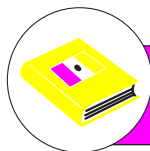


## CONGRESO DE LA UNIÓN

Reformar las normas que impiden conciliar la vida laboral y personal, mediante medidas como:

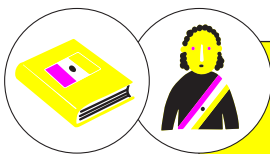
- Estancias infantiles para madres y padres, independientemente de su derechohabiencia;
- Licencias de maternidad y paternidad de acuerdo con estándares internacionales;
- Horarios flexibles y otros mecanismos que favorezcan la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el cuidado de otras personas.

Garantizar el acceso a seguridad social para todas las personas, incluyendo a quienes trabajan en el sector informal.



## SENADO DE LA REPÚBLICA

Ratificar los Convenios 183 y 189 de la Organización Internacional del Trabajo.



## CONGRESO DE LA UNIÓN Y EJECUTIVO FEDERAL (IMSS)

Diseñar una política integral para el trabajo del hogar remunerado, mediante medidas como:

- Garantizar la incorporación de las trabajadoras del hogar al régimen obligatorio de seguridad social, que incluya prestaciones como guarderías, licencias de maternidad y fondo de ahorro para la vivienda.
- Motivar el incremento de afiliación para este sector y facilitar y difundir el proceso de inscripción.
- Facilitar el pago de cuotas e impuestos derivados de la formalización del empleo y establecer las responsabilidades laborales de los empleadores.



**56%**

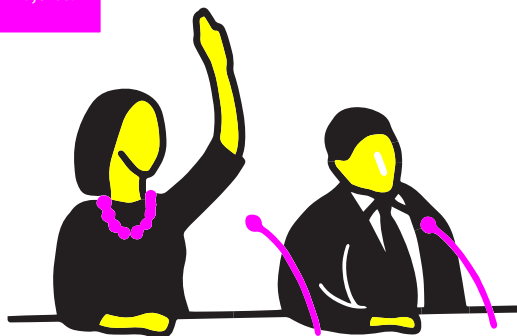
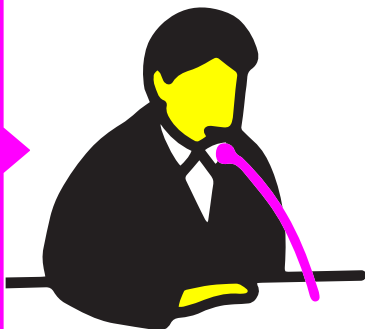
de los escaños en congresos locales son ocupados por mujeres.

**41.7%**

de la Cámara de Diputados está compuesta por mujeres.

**27.6%**


de los espacios legislativos en Latinoamérica son ocupados por mujeres.



## Democracia paritaria

En México, el principio de paridad se elevó a nivel constitucional en 2014. No obstante, las mujeres enfrentan todavía obstáculos ligados a prácticas cada vez más obsoletas, así como viejas estructuras partidistas y prejuicios personales y colectivos que buscan mantener el poder de forma exclusiva entre varones. Aspirar a una democracia paritaria supone aspirar a un modelo de democracia en el que la paridad y la igualdad sustantiva se conviertan en los ejes principales del Estado.

Después de las elecciones de 2016, el avance político de las mujeres ha presentado una mejora sustantiva, en especial en los congresos locales donde su presencia aumentó de 26% a 56%. Lo mismo sucedió en la Cámara de Diputados que cuenta con 41.7% de representación femenina. Esta situación coloca al país por arriba del promedio



de la militancia de  
partidos políticos  
son mujeres.

**Con la llegada de la paridad se hicieron visibles los problemas sistémicos y estructurales que generan condiciones de desigualdad para aquellas que aspiran a un cargo de elección popular.**

de la región latinoamericana, donde las mujeres ocupan en promedio 27.6% de los espacios legislativos. Sin embargo, en los espacios judicial y ejecutivo aún hay mucho por hacer.

En la mayoría de las fuerzas políticas, las mujeres representan la mitad —en algunos casos más— de las militancias. Participan activamente en la política a nivel local, sobre todo en grupos de base o movimientos. En contraste, son ellas las que menor reconocimiento o apoyo reciben, porque para las estructuras del poder son un bloque anónimo.

Con la llegada de la paridad se hicieron visibles fenómenos que siempre habían estado presentes: problemas sistémicos y estructurales, que han generado condiciones de profunda desigualdad para aquellas que aspiran a un

cargo de elección popular, que buscan ocupar espacios de mayor peso en su partido o que se desempeñan como funcionarias. Entre estos fenómenos, se encuentran los estereotipos de género que perpetúan los roles tradicionales de hombres y mujeres y la violencia que no permite que las mujeres accedan a mejores espacios políticos y económicos. Otros factores que afectan son la falta de políticas para una mejor conciliación de la vida laboral y la personal, y la forma en que los medios de comunicación atienden a estos temas (ONU Mujeres, 2016).

Los medios de comunicación no han ayudado a visibilizar que la violencia política en contra de las mujeres ha escalado a niveles nunca antes vistos y que ha sido ignorada por aquellas autoridades con atribuciones para perseguir y castigar estos delitos que pasan fácilmente

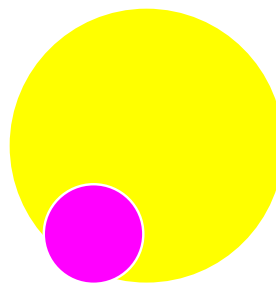
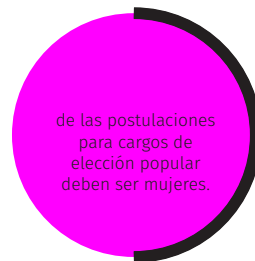
desapercibidos. De 2012 a 2016 el número de denuncias de violencia política en contra de mujeres se disparó en más de cien por ciento, pasando de dos a 141 casos.

Tan sólo entre 2015 y 2016, de 38 casos aumentó a 103. (FEPADE, 2017).

En 2016, la Secretaría de Gobernación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, publicaron el *Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres* y, en la actualidad, se trabaja en la armonización del marco jurídico local.

Las elecciones de 2018 serán la gran oportunidad para probar su efectividad; un espacio de oportunidad para las mujeres en la política y un reto mayor para el cumplimiento de la paridad pues todos los partidos políticos están obligados a postular al mismo número de mujeres y de hombres a los cargos de elección popular. Esta vez se podrá confirmar si las postulaciones de mujeres son efectivas y no sólo una pantalla para cumplir con “cuotas”.

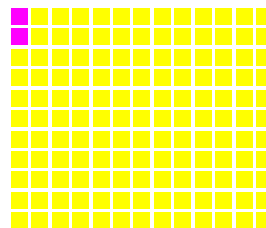
Uno de los retos más importantes para las instituciones político-electorales es visibilizar los desafíos y contar con las herramientas para garantizar una competencia en condiciones igualitarias para las mujeres.



**+ 171%**

Aumento de la violencia política en contra de mujeres: de 38 casos en 2015 a 103 en 2016.

2012



2016

Denuncias de violencia política en contra de mujeres



## Recomendaciones



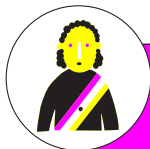
### EJECUTIVO FEDERAL

Conformar el gabinete y designar directivos en las instituciones de la Administración Pública Federal de forma paritaria.

Incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo estrategias y medidas para garantizar el principio de paridad.

Generar políticas que permitan un equilibrio entre la vida política y personal para acceder a un ejercicio más igualitario del poder.

Establecer agendas comunes de trabajo y objetivos que busquen el bienestar colectivo con perspectiva de género.



### EJECUTIVOS LOCALES O FEDERAL

Fortalecer las capacidades para la gestión pública, dada la creciente presencia de mujeres en los espacios locales de ejercicio y administración del poder.

Identificar y visibilizar la violencia política como un fenómeno que va desde lo estructural hasta lo particular, y crear mecanismos institucionales de prevención, atención y sanción.

***De 2012 a 2016, el número de denuncias de violencia política ejercida contra mujeres pasó de dos a 141 casos.***

## Referencias

- EQUIS: Justicia para las Mujeres. *Transparencia en la publicación de sentencias: ¿Retrocesos a partir de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública?*, 2017.
- . *Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México: Una guía para políticas públicas inclusivas*, 2017.
- GIRE. *Violencia obstétrica: una perspectiva de derechos humanos*, 2015.
- . *Violencia sin interrupción*, (2.ª ed.) 2017.
- . *Horas Hábiles: corresponsabilidad en la vida laboral y personal*, México, 2017. Disponible en [corresponsabilidad.gire.org.mx](http://corresponsabilidad.gire.org.mx)
- . *Maternidad o castigo: la criminalización del aborto en México*, 2018 (en prensa).
- OIT, ONU Mujeres & ILSB. *Serie: Derechos laborales de las trabajadoras del hogar en México*, 2017.
- ILSB. *Paridad. Un nuevo paradigma para la acción política de las mujeres*, 2015.
- INEGI. *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, 2016.
- INEGI e Instituto Nacional de las Mujeres. *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo*, México, 2009.
- INEGI e Instituto Nacional de las Mujeres. *Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social*, México, 2012.
- ONU Mujeres - Parlamento Latinoamericano y Caribeño. *Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria*, 2016.
- Observatorio de Mortalidad Materna en México. *Mortalidad materna en México. Numeralia 2015*, 2017.
- Secretaría de Salud. *Informes Semanales para la Vigilancia Epidemiológica de Muertes Maternas*, 2016.
- . *Informes Semanales para la Vigilancia Epidemiológica de Muertes Maternas*, 2017.
- . *Informes Semanales para la Vigilancia Epidemiológica de Muertes Maternas*, 2018.

### 51% Una agenda para la igualdad

Las organizaciones involucradas en la presente publicación alientan la distribución pública de la misma, siempre que se reconozca y mencione nuestra autoría. En ningún caso esta obra podrá ser usada con fines comerciales, su distribución es gratuita.

Se terminó de imprimir en mayo de 2018 en los talleres de Offset Rebosán S.A. de C.V. Acueducto 115 Col. San Lorenzo Huipulco, Tlalpan, Ciudad de México.

Tiraje: 1000 ejemplares



