

MUJERES, DERECHOS Y SOCIEDAD

**UNA PERSPECTIVA DE LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA
DE GÉNERO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR
COVID-19**

©Federación Mexicana de Mujeres Universitarias AC

1

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

Fuente: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

Índice:

1. Una perspectiva de la violencia contra la mujer en tiempos de pandemia desde la Teoría de recursos y capacidades
..... Ruth Selene Romero Saldaña
..... Silvia Yumey Parra Montoya José
..... Carlos Reyes Tello
2. Mecanismos de atención, prevención y protección de la violencia de género de la Ciudad de México
..... Celia Marín Sasaki
3. Compliance público, herramienta necesaria para propiciar la buena gobernanza y prevenir la violencia de género
..... Guadalupe Valdés Osorio
4. Políticas científicas con perspectiva de género para la academia durante y después de la pandemia de Covid-19
..... Elia Martha Pérez Armendáriz
..... Martha Yoko Takane
..... Lorena Suárez Idueta Marco
..... García Barenca Hugo del Ángel
..... Francisco Aurora Farfán Márquez
5. Las trabajadoras del sector salud: derechohabientes y usuarias de las instituciones de salud durante la epidemia de covid-19 en México
..... Adriana Morán Ugarte
6. Hacia una potencia científica: El modelo de las 4A como estrategia para vincular educación y sector tecnológico en México con enfoque de Derechos Humanos.....Dra. Nayana María Guerrero Ramírez
..... Mtro. Diego Norberto Mendoza Ornelas

Una perspectiva de la violencia contra la mujer en tiempos de pandemia desde la teoría de recursos y capacidades

Ruth Selene Romero Saldaña¹
Silvia Yumey Parra Montoya²
José Carlos Reyes Tello³

Resumen.

A finales de 2019, China daba a conocer la existencia de un nuevo virus, cuya aparición fue atribuida a la depredación de la vida silvestre de aquel país. La idea de que hubiese un virus capaz de poner en predicamento a la humanidad sonaba poco apegada a la realidad, digna de un guion de película de ficción. Para inicios de 2020, el virus nombrado SARS CoV-2, reconocido por provocar la enfermedad covid-19, se convirtió en una amenaza real para la población mundial, debido a su alta transmisibilidad y la falta de una cura o tratamiento eficiente. Dada la peligrosidad del virus, en marzo de 2020, la OMS lo declaró como pandemia, y fue entonces cuando muchos gobiernos alrededor del mundo, incluido México, comenzaron a implementar medidas de distanciamiento social y de aislamiento de las personas en sus hogares para prevenir la exposición de la población a contagios masivos. Sin embargo, estas medidas trajeron consigo un problema igual de peligroso y mortal: la violencia. En este escenario, el presente artículo está dirigido a hacer una reflexión en torno a la violencia contra la mujer en tiempos de

¹ *Licenciada en Administración de empresas por la Universidad del Valle de México, maestra en Finanzas Bursátiles y actualmente estudiante del doctorado en Ciencias de la Administración en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.*

² *Maestra en Finanzas Corporativas por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM (2019); sus líneas de investigación son administración y sustentabilidad en las organizaciones, sostenibilidad financiera, cooperación efectiva en sistemas socio ecológicos y género. Participa en el seminario permanente de Administración y Sustentabilidad de la División de Estudios de Posgrado de la facultad mencionada y actualmente es alumna de doctorado en la misma institución.*

³ *Maestro en Finanzas Corporativas con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México.*

la pandemia bajo la visión de la teoría de los recursos y capacidades, con el fin de ofrecer un punto de vista distinto en esta vasta problemática.

Abstract:

At the end of 2019, China announced the existence of a new virus, the emergence of which was attributed to the predation of the country's wildlife. The idea of a virus capable of putting humanity in a predicament sounded unrealistic, worthy of a science fiction film script. By early 2020, the virus named SARS CoV-2, recognized as causing COVID-19, became a real threat to the world's population due to its high transmissibility and the lack of an effective cure or treatment. Given the danger of the virus, in March 2020, the WHO declared it a pandemic, and it was then that many governments around the world, including Mexico, began implementing social distancing measures and isolating people in their homes to prevent the population from being exposed to mass infections. However, these measures brought with them an equally dangerous and deadly problem: violence. In this context, this article aims to reflect on violence against women during the pandemic from the perspective of resource and capability theory, offering a different perspective on this vast issue.

Introducción

El confinamiento en los hogares bajo el lema “quédate en casa” ha sido una de las medidas de protección llevadas a cabo en la actual crisis sanitaria para salvaguardar al mayor número de personas de ser contagiadas de covid-19. Más allá de si las medidas empleadas tuvieron o no los resultados deseados, el confinamiento de familias enteras bajo un mismo techo aumentó y agravó los factores de riesgo que incitan a la violencia doméstica, la cual no distingue entre edad, género y parentesco, cualesquiera sean las formas y el lugar del hecho. Sin embargo, y sin minimizar en absoluto la violencia contra el hombre⁴, adquiere mayor

⁴ Entiéndase por violencia contra el hombre la ejercida a niños, adolescentes, personas adultas y de edad avanzada.

relevancia la ejercida contra la mujer⁵ por sus particularidades de género y por los antecedentes de violencia y agresión que históricamente han vivido, no sólo en México, sino en el mundo. Se recalca que por violencia contra la mujer se entiende lo dispuesto en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1993), la cual la establece como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

Antes de la pandemia, la problemática de la violencia contra la mujer ya se había generalizado y trascendido las diferencias de clase social, económica y cultural; de manera que forma parte de las distintas agendas de organismos nacionales e internacionales, como uno de los principales problemas a erradicar en la sociedad. Se debe tener en cuenta que la violencia representa la violación de los derechos humanos y la transgresión a las libertades fundamentales de las mujeres (AGNU, 1993), y sus efectos pueden derivar en importantes repercusiones en la salud de quienes la padecen —traumatismos, depresión o trastornos de ansiedad, infecciones de transmisión sexual, embarazos no deseados, problemas relacionados con el consumo de alcohol y drogas, autolesiones y, en el peor de los casos, suicidios— (OMS, 2020).

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (2020) indica en su quinto objetivo de desarrollo sostenible: *Igualdad de género*, las líneas de actuación para poner fin a una serie de problemas que en todas sus aristas atentan en contra de la salud y seguridad de la mujer —violencia, discriminación, explotación y racismo—. Sin embargo, el mismo organismo manifiesta que “los efectos de la pandemia del covid-19 podrían revertir los escasos logros que se han alcanzado en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres” dado que “el coronavirus agrava las desigualdades existentes para las mujeres y niñas a nivel mundial”, que van “desde la salud y la economía, hasta la seguridad y la protección

⁵ Entiéndase por violencia contra la mujer la ejercida a niñas, adolescentes, personas adultas y de edad avanzada.

social”, lo que ha producido como consecuencia “un fuerte aumento de la violencia contra las mujeres y las niñas” (ONU, 2020). Al respecto, la OMS (2020) señala que la violencia contra la mujer tiende a aumentar en cualquier tipo de emergencia —y la actual pandemia no es la excepción— y que una de las principales causas que lo suscitan es el estrés generado en las redes sociales y noticieros alrededor de la contingencia. Por tanto, la violencia transforma al hogar, que en teoría debería funcionar como un lugar de calidez y de sana convivencia entre sus integrantes, en una trinchera que encierra a las víctimas con sus trasgresores.

En el contexto nacional, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP, 2020) emite el documento Información sobre violencia contra las mujeres⁶, el cual destaca un importante aumento en las llamadas de emergencia al 911 relacionadas con violencia contra la mujer, siendo marzo el mes con mayor número de llamadas, con un total de 26 171, en contraste con las 16 289 de marzo del año anterior, y Chihuahua como el estado con mayor número de incidencias. Sin embargo, hay duda acerca de si el número real de víctimas de violencia a nivel nacional es superior, dado que las medidas de confinamiento actúan como barreras físicas y psicológicas, que impiden a la víctima de violencia pedir algún tipo de ayuda o atención médica, ya sea por la carencia de los medios para hacerlo, la falta de infraestructura y servicios de seguridad —en el caso de las comunidades rurales y semiurbanizadas—, por ignorancia de los mecanismos de defensa, por el miedo a represalias —amenazas y agresiones— o simplemente por una errónea visualización de la violencia como algo normal o de costumbre. Aunado a esto, las escasas acciones por parte del gobierno para garantizar seguridad a las mujeres y con desafortunadas declaraciones que minimizan el problema de la violencia en medio de la crisis sanitaria, han logrado crear un ambiente de incertidumbre y de exasperación entre las mujeres que claman justicia.

En este sentido, el objetivo de este artículo no es otro que hacer una reflexión

⁶ Al momento de escribir el artículo el reporte más reciente corresponde al mes de julio.

apoyada en conceptos propuestos desde la teoría de recursos y capacidades, sobre cómo el empoderamiento de la mujer y su interacción constante con los hombres pueden crear una sinergia de valores únicos e irrepetibles, tanto materiales como intangibles, y son en estos últimos donde se localizan elementos conceptuales como la empatía, escucha activa y el reconocimiento al otro, que son clave para evitar la violencia, y a su vez, son útiles para la obtención de ventajas competitivas importantes. La intención no es descubrir el hilo negro sobre una problemática tan extensamente estudiada y analizada. Por el contrario, la intención del texto es ofrecer una perspectiva de la problemática desde las ciencias de la administración, que permita observar cómo la violencia contra la mujer ha escalado el núcleo social-familiar y ha repercutido en los distintos ámbitos de las finanzas — personales, corporativas y públicas—.

Para el cumplimiento del objetivo se realizó una revisión de la bibliografía a través de las bases de datos BASE⁷ (Bielefeld Academic Search Engine), SCOPUS y Google Académico, utilizando como criterios de búsqueda las palabras clave violencia, mujer, covid-19, ventaja competitiva y RSE (responsabilidad social empresarial). Adicionalmente, se accedió a otros documentos —índices, encuestas, informes y otras publicaciones— emitidos por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, de disposición pública que pudieran contribuir al sustento teórico del artículo.

Sobre la teoría de recursos y capacidades

Como en cualquier crisis económica, los cambios abruptos en el entorno económico ponen a prueba la capacidad de adaptabilidad de las empresas, por tanto, resulta crucial que éstas consideren los factores internos y externos en su entorno y orienten estrategias que promuevan la generación de ventajas competitivas sostenibles (Hart, 1995; Hidiroglu, 2020). Hart, uno de los grandes precursores de la teoría de recursos y capacidades, señala que para que la empresa logre la ventaja

⁷ Motor de búsqueda especializado en recursos web académicos, creado por la Biblioteca de la Universidad de Bielefeld (Alemania), que incluye más de 100 millones de documentos en acceso abierto provenientes de más de 5 000 fuentes.

competitiva es necesario que ésta desarrolle estrategias entre las capacidades distintivas internas (de organización) y el cambio de circunstancias externas (ambientales) enfocadas hacia el desarrollo sostenible, en otras palabras, que la articulación de las relaciones entre los recursos de la empresa, las capacidades y ventajas competitivas, contribuyan con el desarrollo social y económico al mismo tiempo que aseguran la integridad de los sistemas ecológicos.

El desarrollo sostenible parece requerir una visión compartida del futuro: “trabajar de forma cooperativa con los gobiernos anfitriones y las empresas para construir una infraestructura adecuada, desarrollar los recursos humanos y nutrir la competitividad” (Hart, 1995, p. 1004). Bajo esta perspectiva, y en relación con el marco de los objetivos del desarrollo sostenible, en específico el objetivo número 5 sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, las empresas pueden ser un apoyo para poner fin a la violencia de género, siendo la empresa un eslabón importante para esta lucha.

Alineado con lo anterior, aún con la creciente participación de la mujer en el campo laboral, y en general, en todos los ámbitos de la economía, las desigualdades y la violencia prevalecen y afectan la generación y aplicación de conocimiento, que según Grant (1996), es el principal recurso diferenciador debido a su importancia estratégica dentro de las organizaciones, además de ser la base de toda productividad humana. Es decir, Grant afirma que, si el individuo es el actor fundamental de la creación de conocimiento, le corresponde a la empresa la aplicación de éste. Conforme a esta premisa, la ausencia en el trabajo de la mujer víctima de violencia no sólo trae efectos adversos en las finanzas del núcleo familiar, sino también importantes repercusiones en el resultado potencial y real de las empresas. Al respecto, Teece (2007) debate la premisa de Grant, adjudicándole al individuo y a la empresa un idéntico grado de importancia en la generación de conocimientos, que puedan aportar ventajas competitivas a la empresa, como lo son las capacidades dinámicas.

Así, Teece sostiene que para las empresas homogéneas que compiten y buscan sobrevivir en el mercado, aún en crisis, es necesaria la ventaja competitiva sostenible, y que esta última requiere más que la propiedad de dificultad de réplica de los activos intangibles; es decir, requiere capacidades dinámicas únicas y difíciles de replicar.

Por otro lado, Teece estudia los microfundamentos⁸ de cómo se da la interacción entre los diferentes “saberes” que poseen los individuos que permiten tener esas capacidades dinámicas y conciliar los beneficios económicos de la empresa con los aspectos social y ambiental, al mismo tiempo que les posibilita crear, desplegar y proteger los activos intangibles que apoyan la ventaja competitiva a largo plazo. Es decir, las empresas que poseen estas capacidades no sólo se adaptan a los ecosistemas de negocio, sino que también le dan forma a través de la creatividad e innovación, en la tecnología, los productos y procesos, y mediante la colaboración con otras empresas e instituciones. Por ende, es imprescindible que una empresa genere e implemente las innovaciones organizativas y de gestión complementarias necesarias para lograr y mantener la competitividad.

A lo anterior, Vara indica que las innovaciones organizativas apoyan el desarrollo sostenible en cuanto a la reducción de la violencia contra la mujer, afirmando que “prevenir la violencia contra la mujer no contradice la identidad empresarial y los principios que rigen su actuación, al contrario, fortalece su congruencia y optimiza la eficiencia de su cadena de valor, al reducir costos de productividad, aumentar el compromiso organizacional del personal y aprovechar nuevos mercados basados en la equidad” (2015, p. 142). En otras palabras, al corregir el problema de violencia de género por medio de la empresa, además de mejorar la calidad de vida de sus colaboradoras también aumenta la productividad y la creación de valor de la misma, así como la posibilidad de contribuir a la sociedad.

Asimismo, Vara realiza una recopilación de datos estadísticos en cuanto a la violencia de género dentro de las organizaciones, de los cuales destaca que 49% de las colaboradoras fueron agredidas por sus parejas y 54% de los colaboradores afirmaron agredir a sus parejas. La impresión de los resultados obtenidos, motivaron que Vara sugiriera un modelo de gestión empresarial para prevenir la violencia contra la mujer, el cual contempla tres niveles de prevención en tres diferentes niveles organizacionales, que tiene como función principal determinar el estado de la violencia en la empresa y su impacto en la productividad, estimar

⁸ “Naturaleza de las capacidades dinámicas, las distinciones importantes que se realizan entre los procesos de organización y de gestión, procedimientos, sistemas y estructuras que subyacen a cada clase de capacidad, y la propia capacidad” (Teece, 2007, p. 1321).

el costo-beneficio de la prevención de la violencia en las empresas, promover un cambio cultural de equidad libre de violencia, articular una red de servicios institucionales para la prevención de violencia, entre otros; todo ello a través de un enfoque de manejo de información sensible (p. 115).

En sintonía con Vara, De Celis *et al.* (2017) integran los problemas de seguridad y salud ocupacional (SSO) de las mujeres en la responsabilidad social empresarial (RSE), esto debido a que realizan doble carga de trabajo, es decir, trabajo remunerado fuera del hogar y trabajo no remunerado en el hogar, además del acoso en el lugar de trabajo y de la violencia doméstica. Esto hace necesario abordar los problemas de la seguridad y salud ocupacional con un enfoque integrado y de género. De Celis propone un enfoque innovador: voluntario, preventivo y sistemático en la empresa, que contempla la perspectiva de género para la gestión de esta problemática con repercusiones tanto en la empresa como fuera de ella; sus hallazgos indican que el cumplimiento de la ley y la importancia del reconocimiento externo en responsabilidad social empresarial son los principales motores en la promoción de la perspectiva de género en la seguridad y salud ocupacional.

Entorno del problema

Las medidas sanitarias no farmacéuticas adoptadas para hacerle frente a la pandemia trajeron como efectos colaterales que muchas empresas se hayan visto forzadas a parar sus operaciones, provocando la pérdida de incontables empleos, lo que se ha traducido en privación del sustento económico de muchas familias. Por tanto, considerando el confinamiento obligado de familias enteras bajo un mismo techo y la pérdida del empleo de uno o más integrantes de una familia, se ha creado el ambiente propicio de estrés que ha derivado en violencia doméstica generalizada.

Es así como durante el Día Internacional de la Mujer del presente año se generaron movimientos para pedir por la igualdad de género y repudiar la violencia de género; una de cada tres mujeres ha sufrido de violencia por parte de algún agresor (Guterres, 2017). Aunque los casos de violencia desde que inició la pandemia han ido en aumento de acuerdo con el SESNSP lamentablemente la violencia de género ha

pasado a “segundo término”, debido a que para los sistemas de salud pública y gobiernos es prioridad hallar una cura, o por lo menos encontrar la mejor manera de detener la propagación del virus (Roesch *et al.*, 2020).

La ONU por su parte, señala que gracias a la pandemia se perderán los escasos avances logrados en estos últimos años de la lucha por la igualdad de género y en lucha contra la violencia cometida hacia la mujer. La tendencia del aumento de las llamadas de auxilio de las víctimas de violencia, la desigualdad y la discriminación de género, así como las normas sociales y las masculinidades nocivas se han ido acentuando en la sociedad durante esta pandemia (ONU Mujeres, México, 2020). Por lo tanto, como una primera conclusión se puede decir que el covid-19 y la violencia contra la mujer son variables íntimamente interrelacionadas (Bellizzi *et al.*, 2020).

Entre los factores que destacan y que conducen al agravamiento de la violencia durante la pandemia están: 1) el aumento del estrés y frustración por parte del agresor a contagiarse; 2) el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias psicoactivas; 3) la incertidumbre sobre el futuro de la sociedad; 4) la imposibilidad de contacto social; 5) la amenaza inminente de reducción de ingresos (especialmente en las clases desfavorecidas, donde una gran proporción se ganan la vida en la economía informal); 6) la sobrecarga de la mujer con las tareas domésticas y el cuidado de los niños, los adultos mayores y los familiares enfermos también puede reducir su capacidad para evitar conflictos con el agresor, además de dejarla más vulnerable a la violencia psicológica y la coacción sexual; 7) por último, la dependencia económica del cónyuge por el estancamiento económico y la imposibilidad de trabajo informal debido a la cuarentena también reduce la posibilidad de romper con esta coacción (Souza *et al.*, 2020).

Aunque la violencia contra la mujer forme parte de las distintas agendas de organismos nacionales e internacionales, como uno de los principales problemas a erradicar en la sociedad, se han estado generando estrategias innovadoras, con el objetivo de reducir y eliminar este problema. No obstante, se considera que la minoría de dichas estrategias son meramente preventivas, la mayoría de éstas quizás no sean lo suficientemente efectivas en el largo plazo, pues su enfoque es de solución posterior a las acciones violentas contra la mujer, como, por ejemplo: “Manejo clínico de sobrevivientes de violación y violencia de pareja íntima” (Roesch

et al., 2020) o “Plan de refuerzo de la atención de las víctimas de la violencia machista” (Ruiz-Pérez, 2020). Esta desproporción de estrategias en cuanto a lo preventivo y correctivo del problema quizás esté resultando en un patrón infinito de ataque el origen del problema éste resurgirá nuevamente, por ello estas estrategias de “innovación” son en su mayoría preventivas y no correctivas.

Alineado con lo expuesto, “cualquier respuesta de múltiples agencias a la violencia doméstica estaría incompleta sin la participación de equipos de salud mental cuyas funciones incluyen la promoción de la salud, la defensa y la educación pública, además de su papel en la evaluación y el tratamiento de las enfermedades mentales” (Gulati, Kelly, 2020). “Prevenir la violencia ahora romperá el ciclo intergeneracional de violencia y mejorará a las generaciones venideras” (Roseboom, 2020).

Además, se ha observado que durante la pandemia en países como Francia, Italia, Portugal, Canadá, China, Chile, Argentina, España (Ruiz-Pérez, 2020), Estados Unidos, Brasil, Sudáfrica, Kenia, Perú, Pakistán, Turquía, Libia, Irak y México, por nombrar sólo algunos, la atención a mujeres víctima de violencia se ha visto afectada por las decisiones políticas, económicas y sociales. En otras palabras, durante la crisis sanitaria se están mostrando las “desigualdades en la atención” hacia la mujer que se traducen en riesgos a largo plazo para sus ingresos, su independencia financiera y su capacidad para mantener a sus familias (Al-Ali, 2020).

Por último, se pueden destacar algunos puntos de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que fomentan líneas de acción para una sociedad más justa. En ese sentido, el objetivo número cinco busca lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas, que contempla la meta 5.2: “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”⁹. El objetivo número ocho se refiere al trabajo decente y crecimiento económico; se menciona en la meta 8.8: “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las

⁹ Organización Internacional del Trabajo, 1996-2020.

personas con empleos precarios”.

Por tanto, para trabajar en una solución se debe tener una visión unificada en los diferentes niveles organizacionales de la sociedad, a saber: las empresas, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), el Estado y la sociedad en general. Sin la participación de todos, probablemente se seguirá hablando de iniciativas en lugar de resultados concretos.

Discusión y conclusiones

La actual pandemia trajo importantes cambios en la forma tradicional en que se concebía la empresa, como resultado del confinamiento de las personas en sus hogares y el cierre forzoso de cientos de establecimientos. Derivado de ello, la violencia contra la mujer, que históricamente ha sido un problema, ha venido en aumento, ya que el confinamiento detona los factores de riesgo que incitan a la violencia doméstica. Por eso, uno de los principales objetivos del artículo fue analizar cómo la violencia afecta las capacidades de la mujer en el entorno socioeconómico en su labor de generar ventajas competitivas en las organizaciones desde la teoría de recursos y capacidades, dando como resultado el establecimiento de los siguientes supuestos teóricos que así lo sugieren:

- Los recursos humanos son recursos raros y valiosos (Barney, 1991).
- Las empresas pueden llegar al desarrollo sostenible y mantener su competitividad por medio de establecer estrategias que así lo promuevan teniendo como meta lograr un beneficio social, económico y ambiental (Hart, 1995).
- La operatividad de las organizaciones requiere de personal capacitado —hombres y mujeres— para la aplicación y generación de conocimiento interno único (Grant, 1996).
- Tanto el individuo como la empresa tienen un mismo grado de responsabilidad en el surgimiento de capacidades dinámicas que a su vez propicien ventajas competitivas (Teece, 2007) en cuyo supuesto, el rol de la mujer es crucial para obtenerlas.

- La prevención de la violencia contra la mujer trae externalidades positivas para la sociedad y para las organizaciones (Vara, 2015) que promueven la generación de ventajas competitivas y la creación de valor.

La evidencia obtenida en este artículo partió de analizar el rol de la mujer en la obtención de ventajas competitivas importantes, las cuales son obstaculizadas por la violencia, y por tal, se debe aspirar a mejorar la prevención primaria de este problema reconociendo que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos y una grave amenaza para la salud pública, crear una cultura que mejore el respeto por la salud y el bienestar de todos, sin discriminación por motivos de género, etnia o diversidad, así como exigir políticas que aseguren medidas que aborden por igual la prevención, la protección, la investigación y el castigo.

Para finalizar concordamos con las recomendaciones de ONU Mujeres para reducir esta violencia de género:

- Poner a las mujeres y niñas al centro de la respuesta a la emergencia y en la construcción de una solución duradera, con perspectiva de género y tomando en consideración el interés superior de la infancia.
- Fortalecer las medidas de prevención, atención y protección a las mujeres y niñas víctimas de violencia, como parte central de las acciones para afrontar la emergencia que enfrenta el país a causa de la propagación del covid-19.
- Reforzar las acciones de prevención e insistir en la necesidad de construir nuevas relaciones sociales y familiares más igualitarias, que incluyan masculinidades positivas.
- Asegurar que la recolección de datos se haga con desagregación por sexo y con perspectiva de género para poder atender de manera más eficiente la problemática.
- Incluir a las mujeres, movimientos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la respuesta frente a la crisis generada por el covid-19.

Y para el sector privado: sensibilizar e involucrar a las empresas, utilizando la

orientación global disponible sobre cómo prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidas las empleadas que trabajan desde casa durante la contingencia sanitaria y sufren violencia. Desde los centros de trabajo, ofrecer información acerca de qué es la violencia en los hogares y fomentar la creación de redes de apoyo entre el personal para enfrentar situaciones de violencia contra mujeres y niñas y sentimientos de aislamiento.

Fuentes:

- Al-Ali, N., "Covid-19 and feminism in the Global South: Challenges, initiatives and dilemmas", *European Journal of Women's Studies*, 4, núm. 27, 2020, pp. 333-347.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. 1993. <http://derechos.te.gob.mx/?q=content/declaraci%C3%B3n-sobre-la-eliminaci%C3%B3n-de-la-violencia-contra-la-mujer>.
- Barney, "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage", *Journal of Management* 17, núm. 1, 1991, 99, 120 pp.
- Bellizzi *et al.*, "Violence against women in Italy during the covid-19 pandemic", *Brief Communication*, 2020.
- De Celis *et al.*, "Women's occupational health and safety management: An issue for corporate social responsibility", i, núm. 91, 2017, pp. 61-70.
- Grant, Robert, "Toward a knowledge-based theory of the firm", *Strategic Management Journal* 17, 1996, pp. 109-122.
- Gulati, Kelly, "Domestic violence against women and the covid-19 pandemic: What is the role of psychiatry?", *Elsevier*, 2020, pp. 1-4.
- Guterres, António, "1 de cada 3 mujeres es víctima de violencia a lo largo de su vida", Noticias OIT, Noviembre 22, 2017, <https://news.un.org/es/story/2017/11/1422662#:~:text=%E2%80%9CEn%20todo%20el%20mundo%2C%20una,de%20Eliminaci%C3%B3n%20de%20la%20Violencia>.
- Hart, S. L., "A natural-resource-based view of the firm", *Academy of management review* 4, núm. 20, 1995, pp. 986-1014.
- Hidiroglu, D. "The Contributions of Groupware Systems to Organizational Communication and Strategic Management in Covid-19 Epidemic Period", *Research Journal of Business and Management*, 3, núm. 7, 2020, pp. 169-177.

©Federación Mexicana de Mujeres Universitarias AC

16

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

Fuente: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

- Kraus *et al.*, “The economics of covid-19: initial empirical evidence on how family firms in five European countries cope with the corona crisis”, *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 2020, pp. 1-26.
- OMS, “Covid-19 and violence against women. What the health sector/system can do”, 2020, <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/vaw-covid-19/en/>.
- _____, “Violencia contra la mujer”, 2020, https://www.who.int/topics/gender_based_violence/es/.
- ONU Mujeres México, Covid-19 y su impacto en la violencia contra las mujeres y niñas. Material informativo, México: ONU Mujeres, México, 2020.
- ONU Mujeres, “Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra”, 04 6, 2020, <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzi-le-violence-against-women-during-pandemic>.
- ONU “Objetivos del Desarrollo Sostenible: Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, 2020”, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>.
- Organización Internacional del Trabajo, “Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente. Agenda 2030: Metas clave de la OIT, 1996-2020”, <https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/targets/lang-es/index.htm> (consulta: 9 de diciembre de 2020).
- Roesch *et al.*, “Violence against women during covid-19 pandemic restrictions”, *The BMJ*, 2020, pp. 1-2.
- Roseboom, T. J., “Violence against women in the covid-19 pandemic: we need upstream approaches to break the intergenerational cycle”, *BMJ*, 369, 2020.
- Ruiz-Pérez, I. y G. Pastor-Moreno, “Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de covid-19”, *Gaceta Sanitaria*, 2020, pp. 1-6.
- SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1), julio de 2020, <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>.

- Souza *et al.*, “Violence against women, children, and adolescents during the covid-19 pandemic: overview, contributing factors, and mitigating measures”, *Cadernos de Saúde Pública*, 2020, pp. 1-6.
- Teece, D. J., “Explicación de las capacidades dinámicas: la naturaleza y los micro-fundamentos del desempeño empresarial (sostenible)”, *Revista de gestión estratégica* 13, núm. 28, 2007, pp. 1319-1350.
- Vara Horna, A. A. “Modelo de gestión para prevenir la violencia contra las mujeres: una propuesta integral para involucrar a las empresas en la prevención de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja”, *ComVoMujer & USMP*, 2015, pp. 1-168.

Mecanismos de atención, prevención y protección de la violencia de género de la Ciudad de México

Celia Marín Sasaki¹⁰

Resumen

Este artículo detalla las acciones y leyes implementadas en la Ciudad de México para combatir la violencia de género, como la creación de la Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Femicidio, el Registro Público de Agresores Sexuales y la Ley Olimpia contra la violencia digital. También aborda la implementación de un banco de ADN para uso forense y la reforma de leyes para proteger a las mujeres y niñas. Se destaca la necesidad de fortalecer la prevención y garantizar el acceso a la justicia para las víctimas.

Abstract

This article details the actions and laws implemented in Mexico City to combat gender-based violence, such as the creation of the Specialized Prosecutor's Office for the Investigation of Femicide, the Public Registry of Sexual Offenders, and the Olimpia Law against digital violence. It also addresses the implementation of a DNA bank for forensic use and the reform of laws to protect women and girls. It highlights the need to strengthen prevention and guarantee access to justice for victims.

Desde antes de la pandemia por covid-19, la violencia contra las mujeres en México ya era un problema público preocupante, acorde con información de las organizaciones feministas de la sociedad civil¹¹. Desde

¹⁰ Máster Interdisciplinar en el Estudio y Prevención de la Violencia de Género de la Universidad de Salamanca, España. Maestría en Derecho por el Instituto de Altos Estudios Jurídicos de Jalisco. Premio "María Cristina Salmorán de Tamayo", reconocimiento al Mérito Judicial Femenino 2018, otorgado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Premio del Concurso FIAT IUSTITIA 2016 por haber emitido una de las mejores sentencias innovadoras y relevantes en la que se aplicó el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género.

¹¹ Informe elaborado para la relatora especial de Naciones Unidas sobre la violencia

2007, los asesinatos¹² de mujeres comenzaron a aumentar, pasando de 1 089 en 2007 (una tasa de dos mujeres por cada 100 000) a 3 824 en 2019 (una tasa de 5.9 mujeres por cada 100 000).

Según estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, México es uno de los países con las tasas más altas de asesinatos de mujeres en el mundo.¹³

No todos los asesinatos de las mujeres han ocurrido en un contexto de violencia familiar, pero ésta impacta a las mujeres desproporcionadamente en comparación con los hombres.

Entre 2000 y 2018, tres de cada 10 mujeres fueron asesinadas en sus propios hogares, en contraste con uno de cada 10 hombres; y, en los casos que se registró si la víctima sufrió violencia familiar previo a su homicidio, resultó que 57% de los asesinatos de mujeres ocurrieron en contextos de violencia familiar, mientras que, en el caso de los hombres, esta proporción disminuyó a 16.7 por ciento.

Instrumentos internacionales que reconocen y protegen los derechos humanos de las mujeres

Con la creación de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer (en 1946) como el principal órgano internacional para formular políticas a nivel mundial que

contra la mujer, sus causas y consecuencias, Dubravka Simonovic, relativa al covid-19 y el incremento de la violencia doméstica contra las mujeres,
equis.org.mx|@EquisJusticia|equis@equis.org.mx;
intersecta.org|@IntersectaOrg|contacto@intersecta.org;rednacionalderefugios.org.mx|@RNRoficial| direccion@rednacionalderefugios.org.mx.

¹² El término “asesinatos”, para efectos de este informe, incluye tanto a los asesinatos de mujeres que pueden ser clasificados como “homicidios dolosos”, como aquellos que pueden ser clasificados como “feminicidio”. Si bien la Relatora solicitó información sobre “feminicidios”, la realidad es que en el país es imposible saber cuántos de los asesinatos de mujeres son feminicidios. La información pública disponible es insuficiente para hacer una clasificación adecuada.

¹³ Disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf.

©Federación Mexicana de Mujeres Universitarias AC

20

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

Fuente: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

promovieran la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, se impulsó la elaboración de normas e instrumentos internacionales, para sensibilizar a las naciones sobre la desigualdad femenina que prevalece globalmente. Entre las importantes aportaciones que hizo la Comisión, destacan la elaboración de las primeras convenciones internacionales sobre derechos de las mujeres. Entre ellas, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW,¹⁴ que representa la punta de lanza para el reconocimiento y desarrollo de los derechos de las mujeres, como parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de ahí que se le considere la carta internacional de derechos humanos de las mujeres.

Esta convención promueve la igualdad entre mujeres y hombres; su objetivo principal es la eliminación de cualquier forma de discriminación contra las mujeres. Los Estados parte, al suscribir esta convención, se comprometen a implantar medidas especiales para acelerar la integración de las mujeres al ámbito público y erradicar cualquier tipo de discriminación hacia ellas.

En 1994, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, más conocida como Belem do Pará; este instrumento es pionero en el reconocimiento del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia; reconoce a la violencia como una violación de los derechos humanos de las mujeres, y propone por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres, para combatir el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado.

Adoptadas ambas convenciones por nuestro país, constituyeron el impulso para que en México se reconocieran los derechos humanos de las mujeres y para la creación de una normatividad armónica con estos instrumentos.

¹⁴ Adoptada en forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979 y en vigor 3 de septiembre de 1981.

Legislación en México que reconoce y promueve los derechos humanos de las mujeres

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 1¹⁵ nuestra Carta Magna establece el goce y disfrute de los derechos humanos de todas las personas por igual.

Que es obligación de todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; para ello, deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Prohíbe la discriminación por cualquier causa.

En el artículo 4 promueve que la mujer y el hombre son iguales ante la ley.

Constitución Política de la Ciudad de México

Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2017, y entró en vigor el 17 de septiembre de 2018.

Es un instrumento innovador que promueve la igualdad sustantiva y la paridad de género, favoreciendo en todo momento la protección de los derechos humanos, teniendo como principio más importante la dignidad humana.

En el artículo 11, apartado C, establece los derechos de las mujeres, señalando que, para lograr erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres, las autoridades deberán adoptar todas las medidas necesarias, temporales y permanentes.

Asimismo, la Constitución consagra en distintos preceptos los derechos de

¹⁵ Reforma en materia de Derechos Humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de junio de 2011, en vigor al día siguiente de su publicación.

las mujeres y de toda persona a una vida libre de violencia; derechos reproductivos; a una participación política paritaria, libre de todo tipo de violencia y discriminación; derecho a la salud, al cuidado.

También, promueve en las políticas públicas la transversalidad de género para erradicar desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres.

Impulsa formular y ejecutar programas de apoyo para tener una mayor participación de las mujeres.

En la función legislativa, ejecutiva y judicial, establece que se deberá cumplir con la paridad de género.

Protege los derechos de mujeres indígenas, mujeres que se dediquen al comercio en vía pública y a las niñas y los niños que se encuentren en situación de calle.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006, entró en vigor al siguiente día de su publicación.

Esta ley 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 género.

Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en la Ciudad de México

Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de mayo de 2007; entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Tiene por objeto regular, proteger y garantizar el cumplimiento de obligaciones en materia de igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer,

mediante la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en los ámbitos público y privado; así como el establecimiento de acciones afirmativas a favor de las mujeres y de mecanismos que establezcan criterios y orienten a las autoridades competentes de la Ciudad de México en el cumplimiento de esta ley.

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

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007; entró en vigor al día siguiente.

Esta ley se ciñe a tres instrumentos internacionales, ratificados por México: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) la Declaración sobre la eliminación de violencia contra mujer y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém Do Pará).

Asimismo, cabe destacar que esta ley es la primera, en un sistema jurídico androcéntrico y patriarcal como el nuestro, que tiene a las mujeres como sujeto jurídico de la ley, y con el objeto de lograr su potenciación como sujetos de derecho y de derechos humanos.

Busca hacer frente a la minimización institucional y social de la violencia y la tendencia a subsumir la violencia específica contra las mujeres en otras formas de violencia que se ciernen sobre hombres y mujeres de manera distinta.

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México

Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el martes 29 de enero de 2008; entró en vigor el 8 de marzo de 2008.

El objeto de esta ley es establecer los principios y criterios que, desde la perspectiva de género, orienten las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; así como establecer la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el marco de los

ordenamientos jurídicos aplicables en la Ciudad de México.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2012, en vigor al día siguiente de su publicación, abrogó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Mecanismos de atención para la prevención y protección de la violencia de género en la Ciudad de México

El gobierno de la Ciudad de México ha reconocido que la violencia de género afecta a mujeres de todas las edades, y que se debe prevenir, sancionar y erradicar desde un enfoque transversal, por lo que ha emprendido acciones y estrategias que contribuyan a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género en la Ciudad de México.

Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Femicidio en la Ciudad de México

Una de estas acciones ha sido la creación de la Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Femicidio en la Ciudad de México, mediante el Acuerdo A/011/2019, publicado el 17 de septiembre de 2019, en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Se designó a la titular el 8 de marzo de 2020, e inició sus funciones el 1 de mayo de ese mismo año.

Declaratoria de alerta por violencia contra las mujeres en la Ciudad de México

El 21 de noviembre de 2019, la maestra Gabriela Rodríguez Ramírez, titular de la Secretaría de las Mujeres del Gobierno de la Ciudad de México, por instrucciones de la doctora Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de Gobierno, solicitó la emisión de la Declaratoria de alerta por violencia contra las mujeres en esta ciudad (DAVM), por la existencia de delitos graves y sistemáticos contra ellas. En consecuencia, el 25 de noviembre de 2019, con fundamento en la Constitución Política y la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, se publicó en la *Gaceta Oficial* el decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las mujeres en la Ciudad de México.

En el punto segundo de este decreto se establecieron las acciones que el gobierno de la ciudad debía adoptar para garantizar a las mujeres y las niñas que se encuentran bajo su jurisdicción el derecho a una vida libre de violencia. Entre ellas, se encuentran: *a)* presentar la iniciativa de ley para la creación del Registro Público de Agresores Sexuales; *b)* exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de la llamada Ley Olimpia que sanciona el acoso y la violencia digital, *c)* así como la iniciativa de ley por la que se crea el banco de ADN para uso forense, para la persecución de delitos sexuales.

Registro Público de Agresores Sexuales

El 2 de diciembre de 2019, la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, por instrucciones de la jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo, presentó ante el Congreso local la iniciativa con el proyecto de decreto por el que se crea la Ley del Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México.

En la exposición de motivos de la iniciativa, se expuso que esta ley está enfocada a sentar las bases para la creación de un registro público de agresores sexuales que permita contar con información de las personas que hayan recibido sentencia firme por la comisión de delitos de carácter sexual, con la finalidad de que las investigaciones por los mismos delitos sean más eficientes y se garantice el derecho de las víctimas a la no repetición y a tener una vida libre

de violencia.

Señalando también, que algunos de los objetivos de la ley son: *a)* constituir un mecanismo de prevención y protección de las mujeres y niñas, niños y adolescentes, frente a los delitos de naturaleza sexual; *b)* facilitar la investigación e identificación de los autores de los delitos sexuales, mediante la utilización de las nuevas tecnologías, y *c)* establecer acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas en contra de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En consecuencia, el 20 de marzo de 2020 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, creando el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México; en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Código Penal para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México)

Se incluyó dentro del catálogo de medidas de seguridad el registro del sentenciado en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en términos de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México (artículo 31).

En lo referente a la reparación del daño, se establece que esta reparación no impide la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, cuando sea procedente (artículo 41, fracción III).

Asimismo, se creó el capítulo xv, denominado “Registro Público de Personas Agresoras Sexuales”, integrado por los artículos 69 ter y 69 quater.

Artículo 69 ter (aplicación y alcances). El juez, tratándose de sentenciados por los delitos de **feminicidio**, en el supuesto previsto en el artículo 148 bis, fracción I, **violación**, previsto en los artículos 174 y 175, las conductas previstas en el artículo

©Federación Mexicana de Mujeres Universitarias AC

27

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

Fuente: *El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2*

181 bis contra menores de 12 años, **turismo sexual**, previsto en el artículo 186 y **trata de personas**, previsto en el artículo 188 bis, todos de este código, **ordenará invariablemente su registro** en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, a partir de que cause ejecutoria la sentencia. Dicho registro tendrá una duración mínima de 10 y máxima de 30 años. El registro subsistirá durante todo el tiempo que dure el cumplimiento de la pena de prisión impuesta, aunque ésta sea sustituida o suspendida en términos de ley; y se extenderá por un tiempo mínimo de 10 años y máximo de 30 años contados a partir de que el sentenciado, por cualquier motivo diverso a los ya señalados, obtenga su libertad.

Artículo 69 quater (extensión de la medida). El registro de los sentenciados por los delitos señalados en el artículo que antecede, se hará extensivo sin importar el sexo de la víctima o víctimas del delito y cuando sea menor de edad, independientemente de lo establecido en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

En cuanto a las reglas para la aplicación de penas disminuidas por reconocimiento de participación en la comisión del delito, no se exceptúa la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales (artículo 71 quater).

Dentro de los criterios para la individualización de las penas y medidas de seguridad, se incluyeron la misoginia, y si se trata de un acto de violencia sexual (artículo 72).

Cuando la imposición resulte notoriamente innecesaria e irracional, el juez podrá prescindir de la imposición de la pena privativa o restrictiva de la libertad o sustituirla por una menos grave, excepto la reparación del daño, la sanción económica y la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales (artículo 75).

En el artículo 86, que se refiere a la sustitución de la sanción privativa de libertad, tratándose de delitos relacionados con violencia sexual en los que se haya ordenado como medida de seguridad la inclusión del sentenciado en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, ese registro no será sustituido.

La extinción de la pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas

y medidas de seguridad no incluye la inscripción en el Registro Público de Personas Agresores Sexuales (artículo 96).

Para los delitos de abuso sexual, el juez ordenará que el sentenciado sea inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales como una medida de seguridad y protección a la comunidad; salvo que sean perseguidos por querrela (artículo 178 bis).

A quien cometa los delitos de *violación, abuso sexual y acoso sexual* en agravio de menores de 12 años de edad, el juez ordenará en la sentencia respectiva que el sentenciado quede inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México (artículo 181 ter).

2. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México

Define en el artículo 3, fracción XII, como persona agresora a quien o quienes infligen algún tipo de violencia contra las mujeres en cualquiera de sus tipos y modalidades, así como quienes se encuentren registrados en el Registro Público de Personas Agresores Sexuales.

Se reconoce como derecho de las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia, para efectos de prevención de riesgo de sufrir algún acto de violencia sexual, el que exista un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales (artículo 5).

El artículo 14 de esta ley establece que se crea el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, como mecanismo efectivo de prevención y protección para los efectos de atender al factor de riesgo de reincidencia y repetición de conductas de violencia sexual, a favor de víctimas o potenciales víctimas de esta violencia.

El artículo 15 bis establece dentro de las obligaciones de la Secretaría de Gobierno: publicar en su portal web oficial el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, registrando a la persona sentenciada una vez que cause ejecutoria la sentencia; establecer los lineamientos para crear, organizar, implementar, gestionar, actualizar, monitorear y evaluar el funcionamiento

del Registro Público de Agresores Sexuales, entre otras.

Se establecen también deberes para el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México; la Secretaría de Seguridad Ciudadana y la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (artículos 24, 25 y 26).

Dentro de las acciones de acceso a la justicia para los casos de riesgo de violencia sexual, se considera el registro puntual de los agresores (artículo 55).

El artículo 60 bis establece, como parte de las funciones de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario: organizar, administrar, actualizar y resguardar la información contenida en el registro; realizar y elaborar estudios, investigaciones y estadísticas con los datos contenidos en el registro; recibir de los órganos jurisdiccionales la entrega de los datos de las personas sentenciadas con ejecutoria para registro de los mismos; adoptar las medidas necesarias para asegurar la veracidad, integridad y accesibilidad de la información, así como la protección de los datos personales contenidos en el registro; proporcionar información sobre los agresores sexuales a las autoridades locales competentes; vigilar el uso correcto de la información contenida en el registro y, en su caso, sancionar o dar vista a la autoridad competente respecto del uso indebido de la información.

En el título séptimo, capítulo único de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, se regula el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, al tenor siguiente:

Artículo 79. El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México constituye un sistema de información de carácter público que contendrá los registros de personas sentenciadas con ejecutoria por un juez penal, en términos de los establecidos en los artículos 69 ter y 69 quarter del Código Penal del Distrito Federal vigente. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia, se incluirán datos personales de las víctimas o datos que hagan posible su localización e identificación y ocasionen una revictimización.

Artículo 80. El registro sólo se verificará cuando exista la instrucción de la autoridad jurisdiccional, y la sentencia ejecutoriada respectiva, considerando su inscripción y a partir de qué momento es efectivo el término de 10 años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable. La inscripción

©Federación Mexicana de Mujeres Universitarias AC

30

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

Fuente: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

contenida en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales se cancelará cuando concluya el término respectivo o cuando sea ordenado por la autoridad jurisdiccional que corresponda, señalando el motivo. La autoridad responsable del registro, bajo su más estricta responsabilidad, deberá garantizar los derechos humanos de la persona registrada.

Características y mecanismos de protección del Registro (artículo 81):

I. Confiabilidad

II. Encriptación

III. Gratuidad en su uso y acceso

IV. Público a través de portales de internet

El Registro contendrá información general de personas sentenciadas con ejecutoria en materia penal de acceso público, pero su consulta será por petición escrita (artículo 82).

En el Registro habrá también información clasificada a la cual sólo tendrán acceso las personas titulares del Ministerio Público, debidamente motivada y fundada y en su caso con la autorización del juez de control respectivo, así como aquellas personas autorizadas exclusivamente por las autoridades judiciales (artículo 83).

INFORMACIÓN GENERAL	INFORMACIÓN CLASIFICADA
Fotografía actual	Señas particulares
Nombre	Zona criminológica de los delitos
Edad	<i>Modus operandi</i>
Alias	Ficha sinaléctica
Nacionalidad	Perfil genético

3. Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México

Este decreto también reformó la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, para incluir en el Registro a las personas

©Federación Mexicana de Mujeres Universitarias AC

31

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

Fuente: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

sentenciadas con ejecutoria por los delitos señalados en la legislación penal, que hayan sido cometidos contra niñas, niños y adolescentes (artículo 44).

Y para garantizar el debido acceso de las niñas, niños y adolescentes a consultar el Registro Público de Personas Agresores Sexuales, en sus diversos apartados (artículo 69).

El artículo cuarto transitorio de este decreto concedió a la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México un término máximo de 90 días naturales para crear el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, mismo que entrara en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

Ley Olimpia

Obedece a la problemática de difundir contenidos íntimos de una persona a través de cualquier medio digital, sin su consentimiento, porque eso constituye violencia sexual y digital; daña la vida privada de las personas y sus derechos humanos, pudiendo causar hasta la muerte.

Sin embargo, era una práctica normalizada que no estaba regulada. Por ello, no se podía sancionar a quienes ejercían este tipo de violencia, ante la falta de un marco legal que estableciera penas en contra de esas conductas.

Por esa razón se presentó la iniciativa para tipificarlas como delito en el Código Penal para el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) y también quedó comprendida la violencia digital por razones de género, dentro de las modalidades de violencia que contempla la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

Se denominó “Ley Olimpia” en honor a su creadora, una activista mexicana que fue víctima de la difusión en internet de un video con contenido íntimo que ella no autorizó. Olimpia Coral Melo Cruz, originaria de Huauchinango, Puebla, redactó el primer proyecto para visibilizar y reconocer este tipo de violencia en México.

En realidad, se trata de un conjunto de reformas legislativas a los

ordenamientos ya señalados, es decir, al Código Penal para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

El decreto de reforma se publicó el 22 de enero de 2020, en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, iniciando su vigencia al día siguiente de su publicación, es decir, el 23 de enero de 2020.

Siendo la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, que define la violencia digital como:

Artículo 7 Fracción X. Es cualquier acto realizado mediante el uso de materiales impresos, correo electrónico, mensajes telefónicos, redes sociales, plataformas de internet, correo electrónico, o cualquier medio tecnológico, por el que se obtenga, exponga, distribuya, difunda, exhiba, reproduzca, transmita, comercialice, oferte, intercambie y comparta imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido sexual íntimo de una persona, sin su consentimiento; que atente contra la integridad, la dignidad, la intimidad, la libertad, la vida privada de las mujeres o cause daño psicológico, económico o sexual tanto en el ámbito privado como en el público, además de daño moral, tanto a ellas como a sus familias.

En tanto, en el Código Penal para el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), se modificó la denominación del Capítulo VII (Título Quinto), para llamarse “Contra la Intimidación Sexual”; adicionándose los artículos 179 bis (acoso sexual) y 181 quintus (contra la intimidación sexual).

[Acoso sexual] Artículo 179 bis. Se impondrá de cuatro a seis años de prisión y de 500 a 1000 unidades de medida y actualización a quien haciendo uso de medios de radiodifusión, telecomunicaciones, informáticos o cualquier otro medio de transmisión de datos, contacte a una persona menor de 18 años de edad, a quien no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, a persona que no tenga capacidad para resistirlo y le requiera o comparta imágenes, audio o video de actividades sexuales explícitas, actos de connotación sexual o le solicite un encuentro sexual.

[Contra la intimidación sexual] Artículo 181 quintus. Comete el delito contra la

©Federación Mexicana de Mujeres Universitarias AC

33

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

Fuente: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

intimidad sexual:

I. Quien videografe, audiografe, fotografíe, filme o elabore imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido sexual íntimo de una persona sin su consentimiento o mediante engaño.

II. Quien exponga, distribuya, difunda, exhiba, reproduzca, transmita, comercialice, oferte, intercambie y comparta imágenes, audios o videos de contenido sexual íntimo de una persona, a sabiendas de que no existe consentimiento, mediante materiales impresos, correo electrónico, mensajes telefónicos, redes sociales o cualquier medio tecnológico.

A quien cometa este delito, se le impondrá una pena de cuatro a seis años de prisión y multa de 500 a 1000 unidades de medida y actualización.

La pena se agravará en una mitad cuando:

I. La víctima sea una persona ascendiente o descendiente en línea recta, hasta el tercer grado;

II. Cuando exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de matrimonio, concubinato, sociedad de convivencia, noviazgo o cualquier otra relación sentimental o, de hecho, de confianza, docente, educativo, laboral, de subordinación o superioridad;

III. Cuando aprovechando su condición de persona responsable o encargada de algún establecimiento de servicio al público, realice alguna de las conductas establecidas en el presente artículo;

IV. Sea cometido por alguna persona servidora pública o integrante de las instituciones de seguridad ciudadana en ejercicio de sus funciones;

V. Se cometa en contra de personas adultas mayores, con discapacidad, en situación de calle, afroamericanas o de identidad indígena.

Este delito se perseguirá por querrela.

Como parte de esta reforma, también se adicionó un párrafo segundo al artículo 209, que prevé el tipo penal de Amenazas, para agravar la pena cuando la amenaza consista en difundir, exponer, distribuir, publicar, compartir, exhibir,

reproducir, intercambiar, ofertar, comerciar o transmitir, mediante materiales impresos, correo electrónico, mensaje telefónico, redes sociales o cualquier medio tecnológico; imágenes, audios o videos de contenido sexual íntimo de una persona sin su consentimiento u obtenido mediante engaño.

Y se modificó el último párrafo del artículo 236, que prevé el tipo de Extorsión, para incrementarse la pena cuando la conducta implique imágenes, audios o videos de contenido sexual.

La exposición de motivos de la iniciativa establece que la actividad de enviar fotos, videos o mensajes de contenido sexual y erótico personal con o sin consentimiento de los involucrados, a través de dispositivos tecnológicos, es una práctica muy común entre jóvenes y adolescentes principalmente, y que cuando es consensuada se puede considerar un derecho humano, ya que los derechos sexuales y reproductivos buscan garantizar que las personas puedan tomar decisiones sobre su vida sexual y reproductiva con libertad, confianza y seguridad.

Sin embargo, cuando la difusión pública de contenido íntimo no es consentida por todos los involucrados, debe considerarse un delito, porque esa difusión de contenidos no autorizados viola los derechos humanos de las personas, y afecta de manera transversal la vida de las víctimas, sometiéndolas a la burla y/o reproche social.

No se puede justificar la violación a la intimidad sexual de las personas, con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, ya que ésta debe conllevar responsabilidades como el respeto a la vida humana, íntima y personal. Siendo así que lo que se busca proteger con esta reforma es precisamente la dignidad, la privacidad, la intimidad, la vida y el derecho a vivir sin violencia.

Ley por la que se crea el Banco de ADN

El 24 de diciembre de 2019 se publicó el decreto de la ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense de la Ciudad de México; se adiciona un artículo

78 bis a la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, y se reforma el artículo 136 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México en Materia de Registro de Identificación Biométrica, para mejorar la calidad de las investigaciones y robustecer la técnica forense; entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Esta ley es de observancia general en la capital del país, y tiene por objeto:¹⁶

1. Crear y regular el Banco de Perfiles Genéticos para uso forense de la Ciudad de México a fin de facilitar el esclarecimiento de los hechos que puedan constituir los delitos de secuestro, violación, estupro y feminicidio en los casos en que la víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo, con la finalidad de lograr la identificación de las personas responsables.
2. Establecer las bases de datos con la información genética de personas detenidas, imputadas y sentenciadas por la comisión de los delitos previstos en esta ley.
3. Establecer las bases de datos con la información genética de las personas servidoras públicas que forman parte de las instituciones de seguridad ciudadana y de los integrantes del Gabinete de Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, de la persona titular de la jefatura de gobierno y de los prestadores de los servicios de seguridad privada.
4. Establecer la base de datos con la información genética de las víctimas de delitos como secuestro, violación, estupro y feminicidio en los casos en que la víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo.

De acuerdo al artículo 4o. de esta ley, las autoridades responsables del banco de perfiles genéticos son la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Secretaría de Gobierno, la Agencia

¹⁶ Artículo 1 de la ley por la que se crea el banco de ADN para uso forense de la Ciudad de México.

Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México y la Secretaría de la Mujer. La exposición de motivos de la ley revela que ésta nace por la necesidad de realizar investigaciones eficientes, que arrojen resultados confiables para lograr la identificación de personas responsables de la comisión de delitos de naturaleza sexual, homicidio, lesiones, feminicidio, secuestro, su consecuente procesamiento y sanción.

Para ello, debe contarse con un banco de datos de perfiles genéticos (ADN) de la Ciudad de México, para su uso en investigaciones criminales de personas vinculadas a ese tipo de delitos.

Se reconoce que la información genética se ha convertido en un instrumento esencial de las técnicas de la medicina forense para la investigación de delitos de diversa índole.

Las técnicas de criminalística basadas en la utilización del ácido desoxirribonucleico (ADN) giran en torno al intercambio de muestras biológicas entre el autor, la víctima y la escena del delito.

Como característica principal destaca el carácter individualizador del ADN de las personas, con excepción de los gemelos univitelinos, lo que le confiere un gran valor para fines de la identificación forense. El material biológico humano encontrado en el lugar de un delito o en el cuerpo de la víctima puede utilizarse para generar el perfil genético del agresor.

Ello permite, entre otras cosas, identificar a los agresores de delitos de carácter sexual. Este perfil genético puede compararse con el ADN de referencia de una determinada persona y, de esta forma, se puede establecer la probabilidad de que ese ADN provenga de dicha persona y no de otro individuo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido dos sentencias, que constituyen los antecedentes más importantes en materia de bancos de datos genéticos; una es el caso *Molina Theissen vs. Guatemala*,¹⁷ y la segunda, el emblemático caso conocido más como “Campo algodónero”, *González y*

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 3 de julio de 2004, *Reparaciones y Costas*, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_108_esp.pdf.

otras vs. *México*¹⁸. En el caso mexicano, la Corte estableció la obligación para nuestro país de crear o actualizar una base de datos que contuviera la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional; la información personal necesaria, principalmente genética y de muestras biológicas, de los familiares de las personas desaparecidas y la proveniente de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida en el estado de Chihuahua.

Es de mencionar en este sentido la ley reguladora de la base de datos genéticos para el estado de Chihuahua, publicada en el *Periódico Oficial* del estado el 1 de abril de 2009.

Ante el incremento en nuestro país de los delitos violentos en agravio de mujeres, las autoridades reconocen que es fundamental que los poderes públicos asuman la responsabilidad de realizar acciones para atender el problema de la violencia hacia las mujeres, y particularmente las agresiones de carácter sexual. Por ello, esta ley está enfocada precisamente en sentar las bases normativas para la creación de un banco de ADN o de perfiles genéticos que permita tener información de los indiciados, procesados y sentenciados por los delitos de *secuestro, violación, estupro y feminicidio* en la hipótesis de que la víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; con el propósito de que las investigaciones de estos delitos sean más eficientes y, en consecuencia, se rompa la cadena de impunidad ante la ausencia de herramientas que permitan investigaciones sólidas y se evite dejar libre al delincuente. Además, se busca garantizar el derecho de las víctimas a la no repetición y a tener una vida libre de violencia.

La ley no sólo está encaminada hacia los posibles sujetos activos en la comisión de los delitos señalados, se contempla también la obligación de los servidores públicos adscritos a las instituciones de seguridad ciudadana y procuración de justicia, del o la titular de la jefatura de gobierno, así como los prestadores de los servicios de seguridad privada.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. file:///C:/Users/CDMX/Downloads/Sentencia%20Campo%20Algodonero%20(2).pdf.

La exposición de motivos señala que, aunque el principal objetivo de la creación del Banco de Perfiles Genéticos es vincular a una persona que cometió el delito de carácter sexual, a través de evidencias genéticas, otro propósito es desincentivar a los potenciales sujetos activos de esos delitos de carácter sexual. Y aclara que la obtención de muestras y su registro en bases de datos es legítima y no violenta derechos humanos, mientras se cuente con disposiciones normativas en la materia y sea necesaria en una sociedad democrática, esto es, cuando se persiga un objetivo legítimo al responder a una “necesidad social apremiante”¹⁹. Máxime que la ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense de la Ciudad de México resguarda el derecho de las personas a la intimidad, la titularidad de la información que contiene el mapa genético corresponde únicamente al individuo y éste tiene derecho, en principio, a mantenerla bajo privacidad. Ya que la práctica de una prueba pericial sobre la información genética únicamente podrá verificar si sus marcadores son coincidentes con los de las muestras motivo de confronta.

Estas acciones de las autoridades capitalinas corresponden a las recomendaciones que los organismos internacionales protectores de los derechos de las mujeres han hecho a nuestro país, como el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (Comité CEDAW), y más recientemente, por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, posterior a su visita a México del año 2015.

Todos han coincidido en pronunciarse sobre la falta de datos actualizados y accesibles relacionados con la violencia contra las mujeres que deberían existir de forma sistematizada desde la entrada en vigor de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, misma que mandata la implementación del Banco Nacional de Datos e Información sobre Violencia contra las mujeres.

En atención a estas observaciones y recomendaciones, y sobre todo, con el

¹⁹ S. Caso y V. Marper, Reino Unido, Corte Europea de Derechos Humanos, disponible en <http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2008/1581.html>.

firme propósito de frenar la violencia hacia las mujeres en nuestra ciudad, las y los legisladores de la capital del país han expedido leyes que constituyen herramientas eficaces para el combate a esa violencia.

Además de las ya mencionadas, se destacan también las siguientes reformas:

- Lesiones causadas con ácidos y eliminación de estado de emoción violenta.

El 8 de enero de 2020 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el decreto de reforma a los artículos 130 y 131 del Código Penal para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

Se agravan las penas de las fracciones VI y VII del artículo 130, para quedar como sigue:

Artículo 130. A quien cause a otra persona un daño o alteración en su salud, se le impondrán:	Artículo 130. Al que cause a otro un daño o alteración en su salud, se le impondrán:
VI. De seis a ocho años de prisión, si producen la pérdida de cualquier función orgánica, de un miembro, de un órgano o de una facultad, o causen una enfermedad incurable o una deformidad.	VI. De tres a ocho años de prisión, si producen la pérdida de cualquier función orgánica, de un miembro, de un órgano o de una facultad, o causen una enfermedad incurable o una deformidad incorregible.
VII. De seis a ocho años de prisión, cuando pongan en peligro la vida.	VII. De tres a ocho años de prisión, cuando pongan en peligro la vida.

En tanto, el artículo 131 prevé incrementar las penas en una mitad cuando concurren las circunstancias que el numeral prevé, entre ellas, cuando se causen lesiones infamantes o degradantes y cuando se empleen ácidos, sustancias corrosivas o inflamables.

Artículo 131. Las penas previstas en el artículo anterior se incrementarán en una mitad del supuesto que corresponda, cuando:

- I. Las lesiones las cause una persona ascendiente o descendiente consanguínea en

- línea recta, hermana o hermano, persona adoptante o adoptada;
- II. Cuando exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de matrimonio, concubinato, sociedad de convivencia, noviazgo o cualquier otra relación sentimental o de hecho, de confianza, docente, laboral, subordinación o superioridad;
- III. Cuando existan antecedentes o datos que establezcan que el sujeto activo ha cometido amenazas, acoso o cualquier otro tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar de la víctima;
- IV. Cuando a la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes o degradantes, y
- V. Cuando se empleen ácidos, sustancias corrosivas o inflamables.

En este mismo decreto de reforma se deroga el artículo 136 del mismo ordenamiento, que elimina el “estado de emoción violenta” como atenuante de los delitos de homicidio y lesiones.

- Delitos cometidos en servicios de movilidad

El 6 de febrero de 2020 se publicó el decreto por el que se reforman los artículos 160 y 162 del Código Penal para el Distrito Federal.

En el artículo 160, las penas permanecen igual (seis meses a tres años de prisión y de 25 a 100 días de multa) y se incorpora a la descripción, cuando la privación de la libertad ocurra en vehículos destinados al transporte público o en aquellos de transporte privado solicitados a través de plataformas tecnológicas.

En tanto, en el artículo 161 se incrementa la pena de prisión, que era de uno a cinco años, y, ahora es de *cuatro* a *siete* años de prisión, cuando la privación de libertad sea con propósito de realizar acto sexual.

Asimismo, se incrementa la pena en una mitad cuando el delito ocurra en vehículos de transporte público o transporte privado solicitados por medio de plataformas tecnológicas.

Y la forma de persecución también se modificó, anteriormente era de querrela, para ser ahora de oficio.

- Registro de deudores alimentarios

Aunque este registro no forma parte de las acciones consideradas por la declaratoria de alerta por violencia contra las mujeres en la Ciudad de México, es importante incluirlo como una de las herramientas con las que cuentan principalmente las mujeres e infancias para tener acceso a un derecho a la igualdad sustantiva al hacer frente a los sesgos de desigualdad.

El derecho a alimentos es definido por la doctrina como la prerrogativa que tienen los acreedores alimentarios para obtener de los deudores alimentarios, conforme a la ley, aquello que es indispensable no sólo para sobrevivir, sino para desarrollarse y vivir con dignidad y calidad de vida.

Tratándose de madres solteras, ellas y sus menores hijos se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, al exigir de ellas un redoblado esfuerzo en la crianza, el abandono de los padres para enfrentar su responsabilidad se convierte en un acto de impunidad, sin embargo, esto no lo exime de cumplir con su aportación de una pensión alimentaria que coadyuve en las necesidades de subsistencia del menor.

Entonces, ante la necesidad de contar con un instrumento que sirviera de apoyo a los procedimientos jurídicos por alimentos, por decreto publicado en la *Gaceta Oficial* del entonces Distrito Federal, de fecha 18 de agosto de 2011, se reformó el Código Civil para crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como un mecanismo de presión social y civil para responsabilizar a aquellos que incumplen con sus obligaciones y violentan derechos.

La inscripción al Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), ordenada por el juez de lo familiar queda a cargo del Registro Civil.

Para que sea procedente la inscripción se debe haber dejado de cubrir en un periodo de 90 días la pensión alimentaria que haya sido decretada de manera provisional o definitiva por un órgano jurisdiccional, o bien, que derive de un convenio judicial.

Para que sea procedente la cancelación de la inscripción, el deudor

alimentario tendrá que acreditar ante el juez de lo familiar que la deuda ha sido saldada, quien solicitará al Registro Civil la cancelación respectiva.

Si bien existen diversas y muy novedosas herramientas en la Ciudad de México para hacer frente a la violencia de género, y aunque es innegable que se ha progresado en visibilizar la violencia, reconocer la gravedad de la misma y enfocar los esfuerzos para combatirla, es también innegable que los índices de violencia de género no han disminuido.

De acuerdo con datos de la Red Nacional de Refugios, durante cuatro meses de confinamiento por covid-19 aumentó la violencia contra mujeres, niñas y niños.

- Hubo 55% de incremento en atenciones y orientaciones brindadas por violencia familiar y de género.
- Tres de cada 10 solicitudes de auxilio se realizaron por redes de apoyo de mujeres en situación de violencia ante la imposibilidad de comunicarse directamente por la presencia del agresor.
- Dos de cada 10 mujeres que solicitaron apoyo ya habían acudido con anterioridad a otra instancia sin recibir la ayuda esperada.
- El 8% de las niñas, niños y adolescentes fueron víctimas de violencia sexual mientras se quedaban en casa para protegerse del covid-19.
- El 85% de los Centros de Atención Externa de Refugio han incrementado 60% sus atenciones durante la cuarentena.
- Las mujeres en México estamos enfrentando dos pandemias: el covid-19 y la violencia familiar.

Así se expresa en el informe denominado “Las dos pandemias. Violencia contra las mujeres en México en el contexto de covid-19”, elaborado para la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Dubravka Simonovic, relativa al covid-19 y el incremento de la violencia doméstica contra las mujeres, por organizaciones feministas, entre ellas Equis Justicia.

En el informe se ilustra que en abril de 2020 hubo un total de 337 mujeres

asesinadas, según el análisis de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Este dato significó, en promedio, 11.2 mujeres asesinadas por día, y es la cifra mensual más alta registrada en lo que va del año.

También este mes de abril es en el que ha habido más asesinatos de mujeres desde 2015. Si se compara marzo de 2020 con abril del mismo año, puede verse que los asesinatos de mujeres aumentaron en 2 por ciento.

Por tanto, lo que se espera de estos mecanismos tan innovadores para la prevención y protección de la violencia de género es precisamente que dejen de suceder casos de violencia contra las mujeres y niñas en nuestra ciudad y en nuestro país.

Compliance público, herramienta necesaria para propiciar la buena gobernanza y prevenir la violencia de género²⁰

Guadalupe Valdés Osorio²¹

Resumen.

Este artículo propone la implementación de un sistema de cumplimiento normativo (compliance público) en la administración pública para supervisar y evaluar las políticas de prevención de la violencia de género. Sugiere la creación de un Comité Central de Cumplimiento Normativo de Equidad de Género y Derechos Humanos para garantizar la buena gobernanza y la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas. También destaca la importancia de la capacitación en derechos humanos y género para los servidores públicos.

Abstract.

This article proposes the implementation of a regulatory compliance system (public compliance) in public administration to monitor and evaluate policies for the prevention of gender-based violence. It suggests the creation of a Central Committee for Regulatory Compliance on Gender Equity and Human Rights to

²⁰ Este trabajo fue presentado como conferencia con el mismo nombre en el Seminario Internacional: “El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres”, mesa 2: “Impacto social y violencia”, organizado por la Federación de Mujeres Universitarias, A. C. (FEMU), el 17 de noviembre de 2020.

²¹ Doctora *honoris causa* por diferentes instituciones educativas nacionales; doctoranda en Derecho y Ciencia Política, especializada en *compliance* y derecho penal por la Universidad de Barcelona. Realizó estudios en la Universidad de Gotinga, Alemania; estancias de investigación en la Universidad de Múnich y el Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. Es docente en la especialidad de Género y Derecho, en la UNAM y el Inacipe, así como vocal nacional de la Femu.

ensure good governance and the inclusion of a gender perspective in public policies. It also highlights the importance of human rights and gender training for public servants.

Antecedentes

En 2014 me fue encomendada la honrosa función de colaborar en la coordinación y redacción del proyecto de iniciativa que permitiría armonizar los diversos ordenamientos jurídicos del Distrito Federal²² al nuevo sistema de justicia penal, actividad que obtuvo el rango de ley al aprobarla la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, siendo publicada el 18 de diciembre de 2014 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*²³. Para dar cumplimiento a esta tarea

²² Hoy Ciudad de México (CdMX).

²³ Jefatura de Gobierno, Decreto por el que reforman, adicionan y derogan, diversos artículos del Código Civil para el Distrito Federal; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal; Código Fiscal del Distrito Federal; Código Penal para el Distrito Federal; Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal; Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal; Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar; Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal; Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal; Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal; Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal; Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México; Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal; Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal; Ley de Justicia Alternativa en la Procuración de Justicia para el Distrito Federal; Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal; Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; Ley de Protección a las Víctimas del Delito de Secuestro para el Distrito Federal; Ley de Prestación de Servicios Inmobiliarios del Distrito Federal; Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal; Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal; Ley de Salud del Distrito Federal; Ley de Salud Mental del Distrito Federal; Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal; Ley del Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia en el Distrito Federal; Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal; Ley del Instituto de Estudios Científicos para la Prevención del Delito en el Distrito Federal; Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal; Ley del Notariado para el Distrito Federal; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Ley de la Defensoría Pública del Distrito Federal; Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal;

revisamos y analizamos las diversas leyes y códigos del D. F. De este estudio se arribó a la conclusión de que debían reformarse, adicionarse y derogarse varias disposiciones de 44 ordenamientos jurídicos. Cabe mencionar que la citada armonización obedeció principalmente a tres mandatos de la Constitución federal.

- a) *Primer mandato: la instauración del proceso penal acusatorio y oral.* El primer mandato federal derivaba del decreto del 18 de junio de 2008 por el que se reformaban y adicionaban diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) con el fin de instaurar el proceso penal acusatorio y oral bajo los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación (artículo 20 de la CPEUM).²⁴ De trascendental importancia para el Distrito Federal sería, entre otros artículos transitorios del citado decreto, el segundo, por el que se preveía que el sistema procesal penal acusatorio debía implementarse en el D. F. sin exceder el plazo de ocho años contados a partir del día siguiente al 18 de

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal; Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal; Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal; Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal; Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal; Ley para Prevenir la Violencia en los Espectáculos Deportivos en el Distrito Federal; Ley que Establece el Procedimiento de Remoción de los Servidores Públicos que Designa la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los Titulares de los Órganos Político Administrativos del Distrito Federal; y Ley Registral para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17a época, 18 de diciembre de 2014, núm. 2010, pp. 4 a 57.

²⁴ Los artículos constitucionales reformados fueron el 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución federal. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 2008, pp. 3-11.

junio de 2008.²⁵ En dicho artículo transitorio, se precisaba además que el Distrito Federal debía, en el ámbito de su competencia, expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que fuesen necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio, de ahí la necesidad de que los códigos y leyes del D. F. previesen disposiciones que permitieran transitar de manera segura, pronta y eficaz al referido nuevo sistema de justicia penal.

b) *Segundo mandato federal: asunción del Código Nacional de Procedimientos Penales.* El segundo mandato federal obedeció a la reforma de la fracción XXI del artículo 73 de la CPEUM a través de la cual se concedió al Congreso de la Unión, entre otras facultades, la expedición de la legislación única en materia procedimental penal (inciso c) de la citada fracción), que regiría en la República mexicana y que correspondería tanto al orden federal como al fuero común.²⁶

²⁵ “Transitorios. Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, con excepción de lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes. Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafo tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto...” Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* de 18 de junio de 2008, p. 10.

²⁶ Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se reforma la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* de 8 de octubre de 2013, p. 2. “Artículo Único. Se reforma el artículo XXI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XX... XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, que establezcan... b) la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación... c) *La legislación única en materia procedimental penal*, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común”. Las cursivas son nuestras.

De acuerdo con el artículo segundo transitorio de esta reforma, la legislación única en materia procedimental penal que debía expedir el Congreso de la Unión entraría en vigor en toda la República mexicana a más tardar el 18 de junio de 2016, por ello, y hasta el momento que esto ocurriese, continuaría vigente el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (CPPDF), es decir, la competencia para conocer y tramitar los procesos penales mediante el sistema anterior denominado tradicional (inquisitivo y mixto) continuaría siendo de la Ciudad de México (CDMX). Es por ello que resultaba imperioso que el D. F. contase con el primordial, trascendental y fundamental andamiaje normativo para que la ejecución y operatividad de la legislación única en materia procedimental penal que debía regir en toda la República Mexicana calzara a la perfección con las leyes y códigos de la Ciudad de México. A esta legislación única se le denominó Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014.²⁷

c) *Tercer mandato constitucional: las Declaratorias de Incorporación al Sistema Procesal Penal Acusatorio y al Código Nacional de Procedimientos Penales.* El tercer mandato constitucional estaba vinculado a los dos anteriores, es decir, el Gobierno del D. F. debía declarar, por una parte, que las garantías consagradas en la CPEUM relativas al nuevo sistema de justicia penal tenían vigencia en los procedimientos penales que se sustancian en el D. F. y que, además, el Código Nacional de Procedimientos Penales se aplicaba y tenía vigencia en la Ciudad de México. En este sentido, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hizo una declaratoria doble, es decir, la Declaratoria de la Incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio²⁸ y del Código Nacional de

²⁷ Poder Ejecutivo/Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 2014, pp. 1 a 96.

²⁸ Que correspondía al Decreto de 18 de junio de 2008, véase nota 5.

Procedimientos Penales²⁹ al orden jurídico del Distrito Federal, la que fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 20 de agosto de 2014, cuya fe de erratas y aclaratoria de fe de erratas fueron publicadas por el mismo medio los días 21 y 22 de agosto de 2014.

Asimismo, para el 29 de febrero de 2016, el Congreso de la Unión emitió la declaratoria general por la cual se entendía que el Código Nacional de Procedimientos Penales se aplicaría para todos los delitos en el D. F.³⁰ y no solamente para los delitos culposos o para aquellos que persiguieran por querrela o acto equivalente de parte ofendida.³¹ De todos estos antecedentes puede observarse que el Gobierno del D. F. dio cumplimiento a sus compromisos constitucionales federales al armonizar su legislación al nuevo sistema de justicia penal, tarea de mayúscula importancia que empezó a prepararse en febrero de 2014, es decir, un mes antes de que el Código Nacional de Procedimientos Penales se expidiera. Sin embargo, para febrero, y al no conocerse aún la denominación exacta de la legislación única en materia procedimental penal que regiría en toda la República mexicana, tuvimos que idear una manera especial de referirnos a dicha legislación federal en los textos de las leyes y códigos del D. F. que se reformarían, por ello decidimos hacer referencia literalmente a la *legislación de procedimientos penales aplicable al Distrito Federal*, tal y como puede leerse en los incisos a) y d) del artículo 27 quintus del Código Penal para el Distrito Federal (CPDF), entre otros numerales y entre otras leyes reformadas. Esto contribuyó a evitar una nueva modificación al contenido de las leyes y código del D. F. una vez que el gobierno federal diese a

²⁹ *Idem.*

³⁰ Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Declaratoria por la que el Congreso de la Unión declara la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir del 29 de febrero de 2016, en los Estados de Aguascalientes, Colima, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo y Tabasco, así como en el Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de septiembre de 2015, p. 2.

³¹ Tal y como se había previsto, en principio, en la Declaratoria de incorporación al sistema procesal penal acusatorio y del Código Nacional de Procedimientos Penales al orden jurídico del Distrito Federal, publicada en la *GODF* el 20 de agosto de 2014, p. 34.

conocer el nombre definitivo de la legislación única en materia procedimental penal, el que posteriormente conocimos como CNPP.³² Por otra parte, la armonización legislativa del D. F. también dio cumplimiento a otros dos mandatos de nivel internacional y federal, lo anterior debido a que propusimos el fortalecimiento de los derechos humanos en la Ciudad de México y la incorporación de la perspectiva de género en la actividad legislativa y, por lo tanto, en el texto de las leyes a reformar, aspectos a los que nos referiremos a continuación.

El reconocimiento de los derechos humanos y la perspectiva de género en la normatividad de la Ciudad de México

La armonización legislativa mencionada también implicó el fortalecimiento y reconocimiento de los derechos humanos y la perspectiva de género no sólo en la función legislativa sino también en el ejercicio del poder público, lo que sin duda ha trascendido a que ambos aspectos sean observados y aplicados por las personas operadoras de justicia cualquiera que sea su labor de impacto, así desde la prevención del delito, la procuración o impartición de justicia, o bien, desde la ejecución de programas administrativos que impliquen la buena gobernanza con enfoques de género y derechos humanos, ejercicio que ya han replicado algunas entidades federativas.

Si bien los decretos relativos a la implementación del nuevo sistema de justicia penal (acusatorio y oral) y del Código Nacional de Procedimientos Penales no mencionaban literalmente que debía darse cumplimiento tanto a las reformas constitucionales federales en materia de derechos humanos de 2011 (artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM) o que la armonización debía tener perspectiva de género, nuestra

³² Un estudio respecto a los antecedentes del CNPP puede leerse en S. García Ramírez, *Temas del nuevo procedimiento penal. Las reformas de 1996, 2008, 2013 y 2014*. Colección Juicios orales núm. 25, UNAM/IIJ, 2016, p. 12 y ss.

propuesta sí lo hizo, incorporando ambos aspectos en las reformas a las 44 leyes y códigos del D. F.

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 implicó la modificación de diversos artículos de la CPEUM, entre los que sobresale la relativa al artículo 1o. En éste, el Estado mexicano previó que todas las personas gozarían de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México fuese parte, y de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en las condiciones que prevea la Constitución federal.

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos humanos deben interpretarse de conformidad a ésta y los tratados internacionales, de manera que se ofrezca a todas las personas la protección más amplia. Por eso, todas las autoridades tienen la obligación, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (tercer párrafo del artículo 1 de la CPEUM).

Asimismo, en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se previeron circunstancias que deben tener presentes no sólo quienes previenen, procuran e imparten justicia en materia penal, sino cualquier autoridad, dado que en la aplicación del derecho debe observarse especial cuidado para no vulnerar derechos humanos de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad con motivo de alguna discriminación motivada por origen étnico o nacional, por el género, edad, alguna discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este contexto, las personas funcionarias públicas deben contar con la debida capacitación para poder identificar casos en los que las personas

involucradas podrían estar vinculadas a una especial situación de vulnerabilidad. Lo anterior permite ofrecer protección reforzada a quienes integran estos grupos para reconocer si en el contexto de la situación hay o no relaciones de poder, de desigualdad o de violencia.³³

La comprensión de lo anterior se traduce en una mejor atención a las víctimas, a las partes en un proceso (cualquiera que sea la materia de éste), evitándose así la revictimización o la vulneración de derechos por violencia institucional, debiéndose identificar además si en el conflicto confluyen dos o más situaciones de vulnerabilidad, como pudiera ser alguna situación de pobreza, de calle o de migración.³⁴ En consecuencia, el pronto reconocimiento de estas situaciones abona a determinar el derecho que debe aplicarse, así como a observar los estándares internacionales de derechos humanos que en el específico caso deban observarse,³⁵ paralelamente a que pueda y deba exigirse la cesación de la afectación, o bien, la obligación de reparar los daños causados.³⁶ A este grupo de situaciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación las ha denominado *categorías sospechosas* porque las personas comprendidas en éstas están más propensas a enfrentar contextos de violencia: niñas, mujeres, personas adultas mayores, personas pertenecientes a comunidades indígenas o a pueblos o barrios originarios, personas afro mexicanas o afro descendientes, personas con diversidad sexual, entre otras.

³³ Suprema Corte de Justicia de la Nación/Dirección General de Derechos Humanos, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, SCJN, 2020, p. 164.

³⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación/Dirección General de Derechos Humanos, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, SCJN, 2020, p. 164

³⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación/Dirección General de Derechos Humanos, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, p. 163.

³⁶ Como aconteció para el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo de acuerdo con la jurisprudencia intitulada “Normas discriminatorias. No admiten interpretación conforme y existe obligación de reparar”, Primera Sala de la SCJN, Tesis: 1a./J. 47/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 21, tomo I, agosto de 2015, p. 394 y ss. Registro digital 2009726.

En cuanto a los derechos de las personas afroamericanas y afrodescendientes, y como integrante de la Comisión de Puntos Constitucionales e Iniciativas Ciudadanas del Tercer Parlamento de Mujeres de la Ciudad de México 2021, elaboramos iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2, 11 y 58 de la Constitución Política de la Ciudad de México para fortalecer los derechos de este grupo de personas. Con esta iniciativa se da cumplimiento a diversos instrumentos y tratados internacionales en esta materia. La iniciativa fue aprobada en la V Sesión Plenaria del Parlamento por lo que pasará a la Comisión de Igualdad de Género del Congreso de la Ciudad de México, la que valorará si debe ponerse a consideración de dicho congreso de manera que se reforme la citada constitución en los términos planteados. Esperemos que así sea.

Retomando nuestro estudio, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera como categorías sospechosas no sólo a las previstas en el último párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sino también a aquellas que

(I) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de los cuales no pueden prescindir por voluntad propia, a riesgo de perder su identidad; (II) han estado sometidas históricamente a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y (III) no constituyen por sí mismas criterios con base en las cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargos sociales.³⁷

³⁷ Amparo en revisión 852/2017, 8 de mayo de 2019, p. 58. Asimismo, puede citarse el Amparo directo en revisión 5904/2015, 28 de septiembre de 2016 por el que el Tribunal Colegiado que había resuelto el asunto no consideró que en el litigio estaban inmersas tres personas menores de edad y una persona con discapacidad y que en el asunto se había alegado actos de violencia familiar y discriminación por razón de género, por ello, la Primera Sala de la SCJN refirió que se actualizaba una cuestión constitucional al obviarse en el análisis del caso: 1. su estudio a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño para revisar si se habían transgredido derechos de la infancia ante la falta de implementación de medidas que asegurasen el bienestar físico y mental de la y los menores involucrados; 2. estudiar la controversia bajo una perspectiva de derechos a la no

Es por ello que propusimos —en la armonización legislativa— incorporar las perspectivas de género y derechos humanos, para blindar los derechos humanos de las niñas, los niños, las y los adolescentes, las mujeres (y mujeres en especial situación de vulnerabilidad por embarazo), las personas con alguna discapacidad (mujeres y hombres con discapacidades motriz, auditiva, visual, intelectual o psicosocial); las personas adultas mayores, las personas pertenecientes a pueblos originarios o, bien, pertenecientes a comunidades indígenas, a las víctimas de delitos, entre otros grupos.

Sólo por mencionar algunos ejemplos, citaremos algunas reformas que se hicieron a los textos tanto de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (LAMVLVDF) (hoy Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, LAMVLVCDMX) como al Código Penal para el Distrito Federal (CPDF).

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del D. F. (hoy Ciudad de México)

Los derechos humanos con estándar nacional e internacional

El primer bloque de derechos adicionado al texto de la LAMVLVCDMX, fue el de los derechos humanos en su artículo 2º, precisamente los reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, así como los principios que permiten el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, como son el de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, pro persona, progresividad e igualdad con el

discriminación y trato igualitario a partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y 3. a juzgar el asunto con perspectiva de género. *Mismo amparo*, párrafos 51-53. Igualmente véase Suprema Corte de Justicia de la Nación/Dirección General de Derechos Humanos, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, p. 141.

fin de que éstos se respeten y apliquen en la Ciudad de México.³⁸

En consecuencia, el estándar de aplicación de los derechos humanos de las mujeres de acuerdo con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México no puede ser menor que el establecido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales por eso su vulneración implicaría la necesidad de su reparación, entre otras medidas. Lo anterior, no sólo en los parámetros establecidos en la Ley General de Víctimas (LGV) o la Ley de Víctimas para la Ciudad de México (LVCDMX), sino también en los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y organismos internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por lo anterior, invocar directamente estos derechos desde la LAMVLVCDMX permite advertir a las personas servidoras públicas de la Ciudad de México que deben capacitarse conforme a estos estándares mínimos para ejercer debidamente sus funciones y, en consecuencia, generar la buena gobernanza.

El blindaje del derecho a la interrupción del embarazo

El segundo bloque de derechos que se adicionó a la LAMVLVDF (hoy vigentes) en la LAMVLVCDMX implicó blindar el derecho de las mujeres a la interrupción del embarazo en la Ciudad de México, esto en el marco del artículo 144 del Código Penal para el Distrito Federal (CPDF).

Esto obedeció a la inminente abrogación del Código de Procedimientos

³⁸ Por lo que hoy puede leerse en el texto del artículo 2 de la LAMVLVCDMX: “Artículo 2. El objeto de la presente ley es establecer los principios y criterios que, desde la perspectiva de género, orienten las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; así como establecer la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el marco de los ordenamientos jurídicos aplicables de la Ciudad de México y lo previsto en el primero, segundo y tercer párrafos del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetándose y garantizando los derechos humanos de las mujeres de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, pro persona y progresividad establecidos en los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres”.

Penales para el Distrito Federal (CPPDF),³⁹ por lo que algunos de los trámites que se preveía realizara la Secretaría de Salud en este ordenamiento jurídico, los trasladamos a la LAMVLVCDMX, paraguas normativo que permitiría garantizarlos sobre todo ante la incorporación de los derechos humanos al texto del artículo 2 de la ley en comento, de ahí que con perspectiva de género revisamos, reformamos y armonizamos esta ley, por lo que la Secretaría de Salud debe respetarlos y respetar la voluntad de las mujeres en esta materia.

Para lograr lo anterior, fue necesario adicionar el artículo 61 bis a la referida ley. Cabe mencionar que hoy en día el texto del artículo 61 bis permanece íntegro, tal y como lo propusimos en 2014.⁴⁰

Incorporación de diversas figuras para fortalecer los derechos de las víctimas del delito

Como tercer bloque de derechos, innovaciones en materia del proceso penal acusatorio al incorporar —junto a las abogadas víctimas—, a las asesoras o asesores jurídicos de las mujeres víctimas de violencia (artículos 56, 57 y 58 de la LAMVLVCDMX). Asimismo, retomamos el derecho de las mujeres a que la exploración y atención médica psiquiátrica, ginecológica o cualquiera

³⁹ El CPPDF publicado en la *Gaceta Oficial del D. F.* el 22 de julio de 2013 se abrogó de forma gradual y progresiva a partir del 1 de enero de 2015.

⁴⁰ “Artículo 61 bis. La Secretaría de Salud, desde la perspectiva de género, deberá: I. A petición de la mujer interesada, practicar el examen que compruebe la existencia de su embarazo, así como su interrupción, en los casos relacionados con una solicitud de interrupción del mismo; II. Proporcionar a la mujer información imparcial, objetiva, veraz y suficiente sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos así como los apoyos y alternativas existentes, para que la mujer embarazada pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable. Esta información deberá ser proporcionada de manera inmediata y no deberá tener como objetivo inducir o retrasar la decisión de la mujer. De igual manera, en el periodo posterior a la interrupción del embarazo, ofrecerá la orientación y apoyos necesarios para propiciar la rehabilitación personal y familiar de la mujer. La Secretaría de Salud coordinará acciones con la Procuraduría con el fin de implementar los mecanismos necesarios para el debido cumplimiento a lo establecido en esta fracción y III. Las demás que le atribuyan otros ordenamientos legales.”

otra que se practique a las mismas cuando son víctimas de algún delito que atente contra su libertad y normal desarrollo psicosexual deba estar a cargo de personas facultativas de su mismo sexo, salvo cuando la mujer solicite lo contrario (último párrafo del artículo 58 de la LAMVLVCDMX); e igualmente cuando la mujer víctima sea menor de edad la atención debe brindarse por personal especializado en el tratamiento de menores.

Investigaciones en materia de feminicidio mediante las cuales se prevé la creación de una fiscalía especializada en esta materia

Como cuarto bloque de derechos se previeron las diligencias e investigaciones relacionadas con feminicidios, y especificamos desde 2014 —en el texto de la LAMVLVCDMX— la necesidad de que la entonces Procuraduría General de Justicia del D. F. (PGJDF), hoy Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FG-CDMX), debía contar con una fiscalía especializada en esta materia (artículo 58, fracción VI LAMVLVDF) lo que aconteció seis años después, es decir, en 2020.⁴¹

Código Penal para el Distrito Federal

Diversos fueron los avances que propusimos y que hoy se encuentran vigentes en el Código Penal para el Distrito Federal. Entre ellos destacan la reingeniería de la dogmática jurídico-penal mexicana con trascendencia nacional

A lo largo de mi actividad como docente en materia penal, especialmente en dogmática jurídico-penal (teoría del delito) capacitando a personas servidoras públicas (fiscales, ministerios públicos, peritos, etc.) en diversas universidades e institutos, entre estos últimos, el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) o el Instituto de Formación Profesional de la

⁴¹ Véase Acuerdo FGJCDMX/18/2020. La convocatoria pública para la presentación de propuestas de personas para ocupar el cargo de Titular de la Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Feminicidio fue publicada el 10 de enero de 2020 por la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, Ernestina Godoy Ramos.

FGJDF (hoy Instituto de Formación Profesional de Estudios Superiores de la FGJCDMX), observé la necesidad de contar con ordenamientos jurídicos que contuvieran disposiciones claras con el fin de que las y los operadores jurídicos pudiesen aplicarlas fácilmente con estricto apego a la legalidad y respetando los derechos humanos de todas las personas.

En este contexto, reelaboré los contenidos del artículo 29 del CPDF relativo a las causas de exclusión de la responsabilidad penal mediante la cual establecí un nuevo orden metodológico (sistemática jurídico-penal mexicana) que permite ofrecer claridad conceptual y aplicativa, acorde al estudio y continuidad de los elementos del delito mediante la cual se precisan las causas de exclusión que corresponden a cada elemento de éste.

Además, con este ejercicio legislativo contribuimos a una mejor comprensión y aplicación de los elementos del delito por parte de las operadoras y operadores jurídicos y, en consecuencia, a que el sistema de justicia penal sea operativo, eficaz y funcional.

La trascendencia y contenidos de esta reforma podré describirlos con mayor amplitud en otro momento, no obstante, aquí puedo mencionar que el contenido del artículo 29 del Código Penal del Distrito Federal ha sido referente necesario para la docencia e investigación en la Ciudad de México y en toda la República mexicana, herramienta que ya citan destacados docentes a nivel nacional, local e internacional y, además, se ha convertido en un instrumento indispensable para las personas operadoras del sistema de justicia penal.

La nueva sistemática jurídico-penal permite, como advertíamos anteriormente, identificar los elementos del delito: conducta típica, antijuricidad y culpabilidad como las causas que los excluyen: ausencia de conducta típica, atipicidad, causas de justificación o causas de inculpabilidad; así, desde el texto de la ley (artículo 29 del CPDF) pueden diferenciarse perfectamente las causas de atipicidad en el apartado o letra A; las relativas a las causas de justificación apartado B o los casos de inculpabilidad en la letra C.

Lo anterior, además, permite que las y los operadores jurídicos diferencien

los contenidos dogmáticos y las consecuencias jurídicas respecto al error de tipo vencible e invencible e identifiquen la sanción, para el primero de ellos en el artículo 29 del CPDF, letra o apartado A, fracción III, incisos a) y b), así como su punibilidad (artículo 83, primer párrafo del CPDF). Circunstancia que también precisé para el error de prohibición vencible e invencible (artículo 29 del Código Penal, apartado C, fracción III, incisos a), b) y c), último párrafo, así como su punibilidad (artículo 83, segundo párrafo del CPDF), lo anterior posibilita la diferenciación con el error de tipo. En este tenor, el error de tipo debe analizarse a nivel de tipicidad mientras que el error de prohibición a nivel de culpabilidad.

De igual forma, hoy puede diferenciarse entre el consentimiento como forma de atipicidad (artículo 29, apartado A, fracción IV, incisos a, b y c, del consentimiento presunto como causa de justificación (artículo 29 del CPDF, apartado B, fracción V).

Destaca además la distinción: 1) entre el estado de necesidad justificante que debe analizarse a nivel de causa de justificación (artículo 29, apartado B, fracción II del CPDF) del estado de necesidad disculpante o exculpante, el que debe estudiarse a nivel de causa de inculpabilidad (artículo 29, apartado C, fracción I, del CPDF), o bien, 2) entre el cumplimiento de un deber (artículo 29, apartado B, fracción III del CPDF) del ejercicio de un derecho (artículo 29, apartado B, fracción IV del CPDF), ambas causas de justificación antes de la armonización legislativa de 2014 se encontraban previstas en una misma fracción, lo que no contribuía a su diferenciación.⁴² Aunado a lo anterior, precisamos las acciones libres en su causa en el artículo 29, apartado C, fracción II del Código Penal del Distrito Federal); los excesos no sólo respecto de la legítima defensa sino también para los casos de estado de necesidad justificante, ejercicio de un derecho y cumplimiento de un deber (artículo 29, último párrafo

⁴² Artículo 29, fracción IV del CPDF, texto antes de la armonización legislativa de 2014: “VI. (Cumplimiento de un deber o ejercicio de un derecho). La acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional de la conducta empleada para cumplirlo o ejercerlo”.

del CPDF), así como sus punibilidades (artículo 83, último párrafo del CPDF). Cabe mencionar que el contenido del artículo 83 del CPDF también fue modificado para armonizarlo con la reingeniería dogmática penal del artículo 29 del CPDF.

En consecuencia, la citada reingeniería contribuye a la adecuada procuración e impartición de justicia, especialmente si en el proceso penal acusatorio y oral concurren personas en especial situación de vulnerabilidad, ya sea en calidad de víctimas o como personas imputadas, y sus defensas o asesores jurídicos, o bien, los ministerios públicos o fiscales deben elaborar sus respectivas teorías del caso con base en algún elemento del delito o excluyente de responsabilidad penal.⁴³

Por lo anterior, es indispensable que las partes identifiquen de inicio el hecho que la ley señale como delito y, en atención a ello, vislumbren el camino por el que transitarán para defender o acusar a la persona imputada, asesorar a las víctimas, elegir el camino del procedimiento abreviado⁴⁴ o alguna solución alterna del procedimiento (acuerdos reparatorios⁴⁵ o suspensión condicional

⁴³ Como personas sujetas del procedimiento penal, véase artículo 105 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

⁴⁴ Este procede al verificar el juez de control en audiencia los siguientes requisitos, de acuerdo con el artículo 201 del CNPP: “Que el Ministerio Público solicite el procedimiento, para lo cual se deberá formular acusación y exponer los datos de prueba que la sustenten. La acusación deberá contener la enunciaci3n de los hechos que se atribuyen al acusado, su clasificaci3n jur3dica y grado de intervenci3n, as3 como las penas y el monto de reparaci3n del da3o; II. Que la v3ctima u ofendido no presenten oposici3n. S3lo ser3 vinculante para el juez la oposici3n que se encuentre fundada, y III. Que el imputado: a) Reconozca estar debidamente informado de su derecho a un juicio oral y de los alcances del procedimiento abreviado; b) Expresamente renuncie al juicio oral; c) Consienta la aplicaci3n del procedimiento abreviado; d) Admita su responsabilidad por el delito que se le imputa; e) Acepte ser sentenciado con base en los medios de convicci3n que exponga el Ministerio P3blico al formular la acusaci3n”. Los alcances de la aplicaci3n de este art3culo deben revisarse a la luz de la perspectiva de g3nero para identificar c3mo se resuelven los casos en los que la v3ctima u ofendida (mujer) se opone a este procedimiento y el imputado no.

⁴⁵ Art3culos 183, 184, 185, 186 y siguientes del CNPP. Asimismo, acorde con el art3culo 187 CNN proceden los acuerdos reparatorios 3nicamente en los casos siguientes: “I. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perd3n de

del proceso⁴⁶), o bien, soliciten alguna medida cautelar⁴⁷ o de protección,⁴⁸ estas

la víctima o el ofendido; II. Delitos culposos, o III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas. No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas. Tampoco serán procedentes los acuerdos reparatorios para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código. Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.”

⁴⁶ Éste es, de acuerdo con el artículo 191 del CNPP: “Planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de las condiciones que refiere este Capítulo, que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal”; y procede, en términos del artículo 192 del CNPP: “A solicitud del imputado o del Ministerio Público con acuerdo de aquél, procederá en los casos en que se cubran los requisitos siguientes: I. Que el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años; II. Que no exista oposición fundada de la víctima u ofendido, y III. Que hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o cinco años desde el incumplimiento, de una suspensión condicional anterior, en su caso. Lo señalado en la fracción III del presente artículo, no procederá cuando el imputado haya sido absuelto en dicho procedimiento. La suspensión condicional será improcedente para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código”, es decir, tratándose de contrabando, defraudación fiscal y su equivalente o la expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

⁴⁷ Entre ellas y, a solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido del delito, el juez podrá imponerlas —una o conjuntamente—, acorde con el artículo 155 CNPP: presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que designe aquél; exhibición de garantía económica; el embargo de bienes; la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero; la prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la que resida el imputado o el ámbito territorial que fije el juez; el sometimiento con determinada; la prohibición de concurrir a reuniones específicas o a acercarse a ciertos lugares; la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con la víctima u ofendidos del delitos o testigos del mismo, siempre que esto no afecte el derecho de defensa; la separación inmediata del domicilio; la suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se atribuya al imputado un delito cometido por servidor público; la suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral; la colocación al imputado de localizadores electrónicos; el resguardo del imputado en su propio domicilio con las modalidades que señale el juez, o bien, la prisión preventiva.

⁴⁸ Entre ellas, la prohibición del imputado de acercarse o comunicarse con la víctima o persona ofendida del delito; la limitación para asistir o acercarse a su domicilio o al lugar en el que se encuentren las mismas; la separación inmediata del domicilio; la entrega

dos últimas, ante hechos de violencia contra la mujer, hostigamiento sexual, violencia sexual, trata de personas, tentativas de feminicidio o feminicidio.⁴⁹

Por lo anterior, la reingeniería que elaboramos para el artículo 29 del Código Penal del Distrito Federal trasciende al reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las partes atendiendo al principio de legalidad y, además, coadyuva al cumplimiento de la Recomendación General núm. 33 sobre Acceso de las Mujeres a la Justicia de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW (por sus siglas en inglés),⁵⁰ al contarse con instrumentos jurídicos que permitan una adecuada impartición de justicia cuando la mujer sea o víctima de un delito o persona imputada. Consideramos igualmente que la armonización legislativa al nuevo sistema de justicia penal también contribuyó y continúa contribuyendo al cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible que por espacio y tiempo desarrollaremos en otro momento⁵¹. Es por todo lo anterior que podemos afirmar que con la reforma al artículo 29 del Código Penal del Distrito

inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviese en su posesión el probable responsable; la prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima o persona ofendida del delito o personas relacionadas con ellas; la vigilancia en el domicilio de la víctima o persona ofendida del delito; la protección policial de las mismas; el auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en el que se localice o se encuentren las mismas en el momento de que ellas lo soliciten; el traslado de éstas a refugios o albergues temporales, así como el reingreso de las mismas a su domicilio, una vez que se haya salvaguardado su seguridad. Estas medidas de protección las ordena el Ministerio Público cuando el imputado representa un riesgo inminente para la seguridad de la víctima o de la persona ofendida al tenor del artículo 137 del CNPP.

⁴⁹ Para un estudio sobre feminicidio y su adecuada tipificación véase G. Valdés Osorio (coordinadora/conferencista)/G. Del Valle (moderadora), conferencia: Código Penal Único con Perspectivas de Género y Derechos Humanos, 4 de mayo de 2019, *cfr.* facebook: Museo de la Mujer o facebook: Guadalupe Valdés; G. Valdés Osorio (coordinadora/conferencista)/L. O. Espinosa Bonilla (conferencista)/G. Del Valle (moderadora), *Feminicidio. Una Mirada desde la Impartición de Justicia*, 13 de abril 2019, *cfr.* facebook: Museo de la Mujer o facebook: Guadalupe Valdés.

⁵⁰ De 23 de julio de 2015.

⁵¹ Naciones Unidas. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Documento A/RES/7071, 25 de septiembre de 2015.

Federal procuramos que desde la dogmática jurídico-penal ésta se elabore en clave de inclusión, no discriminación y con enfoque de género y derechos humanos,⁵² lo que además abona a la buena gobernanza de la Ciudad de México.

Igualmente importante y, desde el ámbito procesal penal, las partes deben elaborar su teoría del caso también bajo los enfoques de las perspectivas de género y los derechos humanos, al respecto véase nuestra propuesta de Código Penal Único con perspectivas de género y derechos humanos que presenté el 4 de mayo de 2019 en el Museo de la Mujer y que ha contribuido, desde entonces, a que con mayor intensidad se replique en los discursos, conferencias, proyectos o iniciativas de ley el binomio *perspectiva de género y derechos humanos*, el que ahora es indisoluble.⁵³ Reconocer lo anterior representa un gran avance en materia de

⁵² En donde el género implica la identidad de género, la que puede considerarse como “la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente (Principios de Yogyakarta...). Se trata del género con el que cada persona se identifica, el cual puede o no ser coincidente con el sexo que le fue asignado al nacer. Así, habrá personas que, al ser asignadas al nacer como mujeres u hombres, en efecto se identifiquen con ese género, o bien, quienes a pesar de sus características físicas y fisiológicas se identifiquen con el sexo opuesto o que, incluso, no se sientan identificadas con alguno de ambos sexos. El término utilizado para aquellas personas cuya identidad de género coincide con el sexo que les fue asignado al nacer es el de *personas cisgénero* (CIDH, 2015, nota al pie 125). En cambio, se ha recurrido al término *personas trans* para describir las diferentes variantes de las identidades de género, cuyo denominador común es que el sexo asignado al nacer no concuerda con su identidad de género (CIDH, 2015, párrs. 20-21). En ese supuesto se encuentran las personas transexuales, travestis, personas que no se identifican con la categorización binaria hombre/mujer, pero aun cuando no existe esta distinción terminológica, el criterio más importante al momento de identificar a una persona es la forma en la que se describe a sí misma, es decir, la manera en la que se autoidentifica. Con todo, es fundamental subrayar que la identidad de género no es una elección, una preferencia o un simple capricho, sino una vivencia interna que la persona experimenta profundamente y que forma parte del proceso más amplio de formación de la identidad humana”, SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, pp. 16 y 17.

⁵³ Al respecto véase nuestra propuesta Código Penal Único con Perspectivas de Género y Derechos Humanos, conferencia en Congreso Internacional Mujer y Derecho Penal. ¿Necesidad de una reforma desde una perspectiva de género?, Universidad de Sevilla, España, octubre de 2019, G. Valdés Osorio (coordinadora/conferencista/moderadora)/G. Hecksher (conferencista)/G. Del Valle (conferencista)/Y. Pérez Fernández Ceja

impartición de justicia que, sin lugar a duda contribuye, como se mencionó, a dar cumplimiento a la Recomendación General núm. 33 de la CEDAW en materia de impartición de justicia y en específico a la disponibilidad, accesibilidad y calidad de sistemas de justicia; a contar con leyes no discriminatorias por lo que hace tanto a los procedimientos como a las prácticas; a abolir estereotipos y prejuicios de género en el sistema de justicia; a robustecer la capacitación de quienes procuran e imparten justicia,⁵⁴ así como a asegurar la igualdad de género en la aplicación de medidas penales.

Así, ya sea que una mujer sea procesada o imputada por algún delito cometido, o bien, sea víctima y requiera de una defensa adecuada con asesores o asesoras victímales, estos últimos también deben saber elaborar argumentos con las herramientas que les ofrece la dogmática jurídico penal con el fin de solicitar oportunamente las medidas cautelares o de protección para las mujeres víctimas y sus familias e identificar la responsabilidad penal de las imputadas o su exclusión de manera que se generen esquemas de litigación estratégica adecuada para resolver su caso y, esto lo permite, la armonización legislativa de 2014, especialmente desde el artículo 29 del Código Penal del Distrito Federal. En cuanto a las estrategias de litigación (litigación estratégica) — insistimos— deben hacerse con enfoque de género y respeto por los derechos humanos de las mujeres.⁵⁵ Un ejemplo de cómo podría realizarse este

(conferencista)/G. Ramírez Hernández (conferencista)/N. Guerrero Ramírez (conferencista), Conmemoración del Centenario de la Graduate Women International en México: 100 años de Empoderamiento de Niñas y Mujeres, Retos y Perspectivas, 6 de julio de 2019; *cfr.* facebook: Guadalupe Valdés, o Youtube: Museo de la Mujer. G. Valdés Osorio (coordinadora/conferencista)/G. Del Valle (moderadora), conferencia: Código Penal Único con Perspectivas de Género y Derechos Humanos, 4 de mayo de 2019, *cfr.* facebook: Museo de la Mujer o facebook: Guadalupe Valdés.

⁵⁴ Especialmente véase el apartado II. Cuestiones Generales y Recomendaciones sobre el acceso de las mujeres a la justicia, inciso b), número 29 de la Recomendación 33 de la CEDAW que prevé: “El Comité recomienda a los Estados parte: a) Adoptar medidas, incluyendo la sensibilización y la capacitación de todos los actores del sistema de justicia y de los estudiantes de derecho para eliminar los estereotipos de género e incorporar una perspectiva de género en todos los aspectos del sistema judicial”.

⁵⁵ Especialmente véase el apartado II. Cuestiones Generales y Recomendaciones sobre el acceso de las mujeres a la justicia, inciso b), número 29 de la Recomendación 33 de la

ejercicio puede leerse en mi artículo “La dogmática penal y su vinculación a la teoría del caso”.⁵⁶

La impartición de justicia con perspectiva de género (artículo 293 bis, CPDF)

Otra de las innovaciones que logramos incorporar al texto del Código Penal del Distrito Federal fue la impartición de justicia con perspectiva de género adicionando el artículo 293 bis, el que por su importancia transcribimos a continuación:

Artículo 293 bis. Se impondrá de cuatro a dieciséis años de prisión y de doscientos a ochocientos días multa, al servidor público que declare la extinción de la acción penal, cuando el imputado, acusado o procesado pertenezca a un pueblo o comunidad indígena, sin que considere respecto a la víctima u ofendido del delito:

- I. La perspectiva de género;
- II. La dignidad de la persona;
- III. El interés superior de las niñas o los niños, o
- IV. El derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

En este artículo se prevén algunos de los contenidos que la SCJN ha mencionado como *categorías sospechosas*, como es la discriminación de las niñas, las adolescentes y las mujeres que pertenecen a una comunidad indígena

CEDAW que prevé: “El Comité recomienda a los Estados parte: a) Adoptar medidas, incluyendo la sensibilización y la capacitación de todos los actores del sistema de justicia y de los estudiantes de derecho para eliminar los estereotipos de género e incorporar una perspectiva de género en todos los aspectos del sistema judicial”.

⁵⁶ En *Criterios generales del modelo penal acusatorio para los operadores del sistema de procuración de justicia*, Colección de Investigaciones del Instituto de Formación Profesional, IPF/ UBIJUS, México, 2012, pp. 101 y ss. (Con fe de erratas pendiente de publicar).

o pueblo o barrio originario.

Con el artículo 293 bis del Código Penal del Distrito Federal se pretende prevenir y, en su caso sancionar, a las personas servidoras públicas que no tomen en cuenta la perspectiva de género, la dignidad de la persona, el interés superior de las niñas o los niños, o bien, el derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer para declarar la extinción de la acción penal, lo anterior representa un precedente en materia de procuración de justicia dado que esta obligación también implica la necesaria observancia de contextos de interseccionalidad para declarar la citada extinción de la acción penal.⁵⁷

Recordemos que la interseccionalidad;

permite reconocer que la combinación de dos o más condiciones o características en una misma persona (raza, etnia, clase, género, sexo, orientación sexual, nacionalidad, edad, discapacidad, etcétera) producen un tipo de discriminación y operación únicas [...] la discriminación interseccional también se conoce como discriminación compuesta al evidenciar la presencia de más de una característica que puede ser motivo de discriminación y que puede obstaculizar el ejercicio de derechos humanos incluido el derecho de acceso a la justicia.⁵⁸

En este tenor, ante la afirmación incorrecta de que previo al acto sexual el hombre

⁵⁷ 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 [...] este término fue acuñado a finales de la década de 1980 por la abogada negra Kimberlé Crenshaw con la finalidad de explicar la multidimensionalidad de la discriminación que sufrían las mujeres negras por motivos de raza y sexo en Estados Unidos. Las mujeres negras experimentaban con frecuencia una especie de ‘doble discriminación’ resultado de los efectos combinados de la discriminación con base en aquellas categorías, lo cual solía pasar desapercibido socialmente, generándoles una afectación desproporcionada”, SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, pp. 82-83.

⁵⁸ SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, p. 85.

puede golpear a la mujer (sistemas normativos internos de una comunidad indígena), o bien, la cosificación de las mujeres por parte de sus esposos o padres, especialmente de las hijas menores de edad, a quienes aquéllos venden o intercambian por un paquete de cerveza o las inducen o violentan hacia la trata de personas (esclavitud, condición de sierva, explotación laboral, trabajo, servicios o mendicidad forzosas, la utilización de su persona para cometer actividades delictivas en el ámbito de la delincuencia organizada,⁵⁹ el matrimonio forzoso o servil, el tráfico de órganos, tejidos o células de seres humanos o a la experimentación biomédica ilícita en seres humanos⁶⁰), debe ser analizada cuidadosamente por las y los servidores públicos en la toma de decisiones.

De esta guisa, a partir de 2014 con la adición del artículo 293 bis al CPDF, tanto las personas que procuran justicia como las personas impartidoras de justicia de la Ciudad de México pueden aplicar el derecho con perspectivas de género y derechos humanos en contextos de interseccionalidad, ejercicio que afortunadamente han replicado las personas impartidoras de justicia para imponer las sanciones correspondientes por la comisión de otros delitos previstos en el Código Penal del Distrito Federal.⁶¹

⁵⁹ Como terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de órganos, corrupción de personas, pornografía, turismo sexual o lenocinio de menores de 18 años, delitos en materia de trata de personas, contrabando, defraudación fiscal o contra el medio ambiente en el ámbito del artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

⁶⁰ Véanse los artículos 10 y siguientes de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

⁶¹ Lo anterior impide la cultura de la impunidad al no absolver a perpetradores de violaciones de derechos de las mujeres, dado que: “Los estereotipos y prejuicios de género en el sistema judicial tienen consecuencias de largo alcance contra el pleno disfrute por la mujer de sus derechos humanos. Impiden el acceso de las mujeres a la justicia en todas las áreas de la ley, y pueden tener un impacto particular sobre las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia. Los estereotipos distorsionan las percepciones y determinan resoluciones basadas en creencias y mitos preconcebidos y no en hechos relevantes. A menudo los jueces adoptan prejuicios sobre el comportamiento apropiado para las mujeres y castigan a las que no se ajustan a estos estereotipos [...]. Las mujeres deben poder confiar en un sistema de justicia libre de mitos y estereotipos, y en un poder judicial cuya imparcialidad no se

*Protección especial a grupos en especial situación de vulnerabilidad
(artículos 299 bis, 299 ter; 324; 325; 326 del CPDF)*

Aún en el ámbito de las categorías sospechosas, la armonización legislativa de 2014 implicó la visibilización de grupos en especial situación de vulnerabilidad que siendo víctimas de algún delito no recibían la protección jurídica necesaria. En este contexto pueden citarse las reformas a los artículos 299, 324, 325, 326 o la adición de los artículos 299 bis, 299 ter, 324 todos del CPDF (delitos cometidos en el ámbito de la administración de justicia) con el fin de incorporar nuevas figuras delictivas en las que pudiesen concurrir como víctimas del delito o personas ofendidas del mismo integrantes de algún pueblo o comunidad indígena (artículo 299, último párrafo del CPDF);⁶² artículo 299 bis, la imposición de cuatro a 16 años de prisión y de 200 a 600 días multa cuando la persona servidora pública no imponga una medida cautelar encontrándose las víctimas de este delito en peligro tratándose de delitos de violencia familiar, contra la mujer, lesiones, o se trate de la protección de niñas, niños, integrantes de pueblos o comunidades indígenas, personas con alguna discapacidad o personas adultas mayores (artículo 299 bis CPDF).⁶³ Asimismo, también se

vea comprometida por estas suposiciones sesgadas. La eliminación de los estereotipos en el sistema judicial es un paso crucial para garantizar la igualdad y la justicia para las víctimas y supervivientes”, Recomendación 33 de la CEDAW, apartado II, letra C, números 26 y 28.

⁶² “Artículo 299. Se impondrán de dos a ocho años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa, al servidor público que: I...; II. Obligue al inculpado, *imputado o acusado* a declarar; III...; IV. No tome al inculpado su declaración preparatoria en audiencia pública y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación o al momento en que aquél voluntariamente se puso a su disposición, u oculte el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o *acusación*, o el delito que se le atribuye; V...; a VI...; VII. Otorgue la libertad provisional bajo caución cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la legislación de procedimientos penales aplicable al Distrito Federal; VIII...; a IX...; *Las sanciones previstas en el primer párrafo de este artículo se duplicarán cuando la persona imputada, acusada o procesada sea integrante o miembro de un pueblo o comunidad indígena*” del CPDF. Las reformas a este artículo las hemos resaltado en cursivas.

⁶³ Artículo adicionado al CPDF: “Artículo 299 bis. Se impondrán de cuatro a dieciséis años de

sanciona a la persona servidora pública que no imponga una medida cautelar en los supuestos señalados en el artículo 299 bis del Código Penal del Distrito Federal siendo la persona imputada, acusado o procesada una persona jurídica o moral, lo que robustece que las personas jurídicas pueden poner en peligro (tentativa) o afectar bienes jurídicos individuales; de ahí la relevancia de construir la estructura típica de la responsabilidad penal de las personas jurídicas para evitar que a través de ella se atente contra el libre desarrollo de la personalidad de personas mayores, menores de 18 años o personas que no tengan la capacidad para comprender el significado del hecho, entre otros supuestos (artículo 299 ter).⁶⁴

En materia de abandono, negación y práctica indebida del servicio médico se previó como víctimas o personas ofendidas de este delito a las niñas, los niños, los menores de edad, los y las adolescentes, las personas inimputables, incapaces, adultos mayores o personas integrantes o miembros de una comunidad o pueblo indígena (artículos 324 y 325 CPDF).⁶⁵

prisión y de cien a seiscientos días multa, al servidor público que no imponga una medida cautelar cuando se encuentre en peligro la víctima u ofendido del delito de violencia familiar, delitos contra la mujer, lesiones o se trate de la protección de niñas, niños, integrantes de pueblos o comunidades indígenas, discapacitados o adultos mayores.”

⁶⁴ Artículo adicionado al CPDF: “Artículo 299 ter. Se impondrá de siete a veinte años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa e inhabilitación por siete años, al servidor público que no imponga una medida cautelar en los supuestos señalados en el artículo anterior, y la persona imputada, acusada o procesada sea una persona moral o jurídica. La sanción prevista en el párrafo anterior podrá triplicarse cuando se trate de los delitos previstos en el Título Sexto, Libro Segundo de este Código relativos al libre desarrollo de la personalidad cometidos en contra de las personas mayores y menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan la capacidad para comprender el significado del hecho o personas que no tengan la capacidad de resistir la conducta.”

⁶⁵ “Artículo 324. Se impondrán prisión de *seis* a *doce* años, de cien a trescientos días multa y suspensión para ejercer la profesión, por un tiempo igual al de la pena de prisión, al médico en ejercicio que: I...; a II... *Si la víctima u ofendido de este delito es una niña, niño, menor de edad, adolescente o persona inimputable, incapaz, adulto mayor o integrante o miembro de una comunidad o pueblo indígena, las sanciones previstas en este artículo se triplicarán.*” “Artículo 325. Al médico que, habiéndose hecho cargo de la atención de un lesionado deje de prestar el tratamiento sin dar aviso inmediato a la autoridad competente, o no cumpla con las obligaciones que le impone la legislación de

En el artículo 326 del Código Penal del Distrito Federal se reformaron las fracciones I y II para adicionar los supuestos por los cuales el médico o la médica realicen una operación quirúrgica con el fin de obtener un lucro, entiéndase indebido, o con el propósito de ocultar el resultado de una intervención médica inadecuada anterior. De esto pueden dar cuenta la Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX) o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las que se han presentado quejas respecto a estos hechos en los que lamentablemente las víctimas han sido recién nacidos, niñas, niños, menores de edad, adolescentes o mujeres, círculo de personas que se precisan en el texto del artículo 326 del Código

Penal del Distrito Federal.⁶⁶ Un recuento en esta materia, pero desde las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) puede leerse en nuestro trabajo *Derechos humanos de las mujeres: Recomendaciones de la CNDH y propuestas legislativas*.⁶⁷ Igualmente lacerante resulta la afectación a la salud de personas integrantes o miembros de una comunidad o pueblo indígena, quienes suelen otorgar el consentimiento para sus tratamientos médicos aun cuando —en un alto porcentaje— no hablan castellano, de ahí que el consentimiento no esté

la materia, se le impondrán de tres a siete años de prisión y de cien a trescientos días multa. *Si la víctima u ofendido de este delito es una niña, niño, menor de edad, adolescente o persona inimputable, incapaz, adulto mayor o integrante o miembro de una comunidad o pueblo indígena, las sanciones previstas en este artículo se triplicarán.*” Las reformas y adiciones a estos artículos las hemos resaltado en cursivas.

⁶⁶ “Artículo 326. Se impondrá de seis a doce años de prisión y de cuatrocientos a ochocientos días multa al médico que: I. Realice una operación quirúrgica innecesaria o la realice con el fin de obtener un lucro o de ocultar el resultado de una intervención anterior; II...; o III... *Si la víctima u ofendido de este delito es una niña, niño, menor de edad, adolescente o persona inimputable, incapaz, adulto mayor o integrante o miembro de una comunidad o pueblo indígena, las sanciones previstas en este artículo se triplicarán.*” Las reformas y adiciones a estos artículos las hemos resaltado en cursivas.

⁶⁷ P. Galeana Herrera (coord.), *Atrévete a cambiar: a una cultura de igualdad sustantiva*, CNDH/FEMU, 2018, p. 33 y ss.

debidamente informado.

Por ello, hoy es imperioso contar con personal médico de planta que hable lenguas indígenas de mayor uso en cada región de la República mexicana o en la Ciudad de México y, a falta de éste, deberían contratarse intérpretes o traductores de las citadas lenguas en los hospitales de la Ciudad de México⁶⁸ e invitar a que hagan lo mismo los hospitales privados.

La trascendencia de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en materia de violencia contra la mujer

Como lo hemos mencionado anteriormente, la reforma legislativa de 2014 se ciñó a los criterios constitucionales competenciales previstos en el artículo 73, fracción XXI, incisos b) y c) de la CPEUM al armonizarse los ordenamientos jurídicos de la Ciudad de México con apego a la legalidad especialmente en las materias sustantivo-penal y procesal penal que la misma CPEUM prevé.

Para febrero de 2014 aún no se contaba a nivel federal, estatal o local de la Ciudad de México con la estructura típica de la responsabilidad penal de las personas jurídicas (RPPJ). Esta última la implementamos con todos sus elementos típicos y consecuencias jurídicas antes que lo hiciera el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Si bien, para el 5 de marzo de 2014, el legislador federal trasladó los principios del artículo 11 del CPDF al artículo 421 del CNPP no precisó los contenidos típicos de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Esto lo hicimos en el D. F. al reformar el artículo 27 CPDF, adicionar los artículos 27 bis, 27 ter, 27 quater, 27 quintus, y modificar el numeral 32 del mismo ordenamiento jurídico, lo que representó, en nuestras propias palabras, la segunda reingeniería de la dogmática jurídico-penal mexicana.

En el artículo 27 bis del Código Penal del Distrito Federal incluimos el

⁶⁸ En este rubro hemos insistido al proponer ante el Tercer Parlamento de Mujeres de la Ciudad de México las iniciativas relativas a la creación de: 1. La Ley General de Acceso a la Interrupción del Embarazo y 2. La Ley de Acceso a la Interrupción del Embarazo de la Ciudad de México.

criterio de imputación respecto *al debido control* que deben gestionar las personas jurídicas (PJ) para evitar la comisión de delitos desde su empresa y que corresponde *al ámbito organizacional que debe atenderse según las circunstancias del caso*, propuesta cien por ciento mexicana, la que el legislador federal retoma para incluirla al artículo 421 del CNPP (2016) al referirse parafraseando *al debido control en su organización*.

En materia de RPPJ además innovamos en el *numerus apertus* de casos para este tipo de responsabilidad, lo que también constituye un modelo cien por ciento mexicano, dado que desde esta perspectiva puede atajarse de mejor forma la criminalidad de cualquier tipo de delito, a diferencia del número cerrado de casos que impera en el Código Penal Español (CPE) o el CPF.

Cabe destacar que en Chile se discute la posibilidad de recoger, al igual que el CPDF, el número abierto de casos mientras que en España se considera que quizá hubiese sido más adecuado optar por este último sistema.

Para el Código Penal del Distrito Federal no optamos por el número cerrado de casos debido a que —en nuestra experiencia— mediante la gestión empresarial pueden cometerse no sólo delitos del orden económico, sino también otros diversos como homicidios en contra de las trabajadoras o trabajadores y, gracias a este criterio, hoy día se ha podido indemnizar a todas las víctimas del caso Hospital de Cuajimalpa gracias a los supuestos que desarrollamos sobre todo como consecuencias accesorias para las personas jurídicas, es decir, la *custodia de folio real o de personas moral o jurídica* junto con la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias que posibilitaba ya el CNPP. En el Hospital de Cuajimalpa de la Ciudad de México se presentó el primer caso de RPPJ, precedente nacional en esta materia.

Asimismo, con este tipo de responsabilidad penal se blindó especialmente la responsabilidad penal de las personas jurídicas para los siguientes delitos: explotación laboral de menores, personas con discapacidad física o mental y adultos mayores (artículo 190 bis y 192 del CPDF); delitos cometidos en el ámbito de la administración de justicia (artículo 299 ter CPDF vinculado al

título sexto “Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad cometidos en contra de las personas mayores y menores de 18 años de edad o personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o personas que no tengan la capacidad de resistir la conducta”) o bien, en materia de delitos relativos al medio ambiente artículos 344, 345, 345 bis, 346 CPDF.

De igual forma, adicionamos el delito de allanamiento de morada de una persona jurídica (artículo 211 del CPDF), y respecto a grupos en especial situación de vulnerabilidad, adicionamos el artículo 299 ter del CPDF — antes indicado—, mediante el cual se sanciona a la persona servidora pública que no imponga una medida cautelar cuando la persona imputada, acusada o procesada, sea una persona moral o jurídica y se encuentre en peligro la víctima o persona ofendida del delito en materias como: violencia familiar, delitos contra la mujer, lesiones, o se trate de la protección de niñas, niños, integrantes de pueblos o comunidades indígenas, personas con alguna discapacidad o personas adultas mayores.

Asimismo, innovamos a nivel local y nacional con propuestas 100% mexicanas en los siguientes rubros: 1) al precisar que las personas morales o jurídicas serían responsables de delitos dolosos o culposos y en grado de tentativa (artículos 27 bis, fracción I y 78 último párrafo CPDF), aspecto este último del que adoleció inclusive la reforma de 2010 al CPE; 2) definir la persona de administrador de la persona jurídica (artículo 27, último párrafo del CPDF),⁶⁹

3) establecer los criterios para la individualización de las consecuencias jurídicas para las PJ (artículo 72 bis, fracción IV, CPDF); 4) construir los parámetros y equivalencias para la imposición de la multa, por ejemplo, el día multa equivale a la percepción neta diaria de la persona moral o jurídica responsable de la comisión del delito, al momento de su comisión (artículo 38 bis, CPDF);

⁶⁹ Agradezco en este punto el ejercicio reflexivo de ideas con el licenciado Juan León, entonces también asesor en la Consejería Jurídica del D. F. (Dirección General de Servicios Legales).

5) erigimos como nuevas consecuencias accesorias para la RPPJ: *a)* el retiro de mobiliario urbano, incluidas casetas telefónicas o parte de ellas, cuando éstas no hubiesen sido removidas por otra autoridad (artículos 32, fracción VII, y 68, penúltimo párrafo, del CPDF); *b)* la custodia de folio real o de personas moral o jurídica (artículo 32, fracción VIII y artículo 68, último párrafo, del CPDF);⁷⁰

c) la precisión conceptual y operativa de la clausura, la inhabilitación o la aplicación de la reparación del daño (artículo 68 del CPDF).

Aunado a todo lo anterior, la RPPJ es importante para generar controles de gestión empresarial que permitan abatir la desorganización organizada privada,⁷¹ con lo cual se evitará la impunidad tratándose de narcomenudeo o contra la salud, rubro en el que se comete un alto porcentaje de delitos de feminicidio; corrupción de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo y trata de personas, delitos que afectan a las mujeres, niñas, niños, adolescentes o personas en especial situación de vulnerabilidad y que tienen componentes fuertemente económicos vinculados inclusive a las operaciones con recursos de procedencia ilícita o tráfico de influencia. Igualmente, importante en este rubro es la prevención y procuración de justicia en materia de acoso sexual, tráfico de órganos, secuestro o delitos contra el ambiente.

Reservamos para otro momento el análisis detallado de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, baste decir por ahora que ésta ha sido una herramienta indispensable para la prevención y combate a la delincuencia en diversos órdenes que ha revelado la importancia del trabajo que se desarrolla

⁷⁰ Que refiere: “Para la custodia de folio real o de persona moral o jurídica se estará a lo dispuesto en la Ley Registral para el Distrito Federal, su reglamento y demás ordenamientos jurídicos aplicables”.

⁷¹ Al respecto, Schünemann precisa: “Con la gracia de que la ‘organización de la responsabilidad’ puede convertirse en la ‘irresponsabilidad organizada’”, en “Responsabilidad penal en el marco de la empresa. Dificultades relativas a la individualización de la imputación”, ADPCP, 2002, p. 11.

a partir de las unidades de inteligencia financiera en la Ciudad de México en colaboración con la unidad de inteligencia financiera federal.

Finalmente, con la innovación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas al Código Penal del Distrito Federal también sentamos las bases para que las empresas adoptasen los denominados programas de cumplimiento normativo (*compliance penal*) previstos en el artículo 27, quinto c)⁷² del citado ordenamiento jurídico, modelo que el legislador federal retomó hasta el 17 de junio de 2016 en el artículo 11 bis, último párrafo del CPDF. A los programas de cumplimiento normativos nos referiremos a continuación vinculando en primera instancia la buena gobernanza que trasciende en la observancia e implementación de los derechos humanos.

La buena gobernanza para la implementación de los derechos humanos y la perspectiva de género

Como se mencionó en el inciso anterior, la armonización legislativa del D. F. contribuyó y sigue coadyuvando, además, al ejercicio de la denominada buena administración pública o buena gobernanza, conceptos que contiene la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) del 5 de febrero de 2017.⁷³

El derecho que tienen las personas en la Ciudad de México a una buena administración (buena gobernanza) implica que el gobierno sea abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente, el que debe procurar el interés público y combatir la

⁷² “Artículo 27 quinto. Serán circunstancias atenuantes de la responsabilidad penal de la persona moral o jurídica haber realizado, con posterioridad a la comisión del delito, las siguientes conductas: [...] c) Establecer, antes de la etapa de juicio oral medidas eficaces para prevenir y descubrir los delitos que en el futuro pudieran cometerse con los medios o bajo el amparo de la personas moral o jurídica.

⁷³ *Gaceta Oficial de la Ciudad de México y Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 2017.

corrupción.⁷⁴ Asimismo, la administración debe ser receptiva y prestarse conforme a los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad, para lo cual, el gobierno debe servirse de herramientas como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.⁷⁵ Paralelamente, organismos autónomos como la Comisión de Derechos Humanos, la Fiscalía General de Justicia, el Instituto Electoral o la Defensoría Pública, todos de la Ciudad de México, deben ajustar sus actuaciones a los principios reconocidos en el derecho a la buena administración⁷⁶ y también deben hacerlo quienes ejerzan las funciones de alcaldes, concejales e integrantes de la administración pública de las alcaldías, quienes deben enmarcar su actuación especialmente en la honestidad, transparencia, rendición de cuentas, integridad pública, atención y participación ciudadana o sustentabilidad.⁷⁷ Desde esta perspectiva, un gobierno abierto y progresista debe generar y gestionar adecuadamente políticas públicas que tiendan a la solución de los problemas públicos mediante instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales. Esto se logra, por ejemplo, al garantizar el acceso a los derechos para las personas con discapacidad, las personas pertenecientes a pueblos originarios o comunidades indígenas, las personas pertenecientes a comunidades afrodescendientes o afroamericanas observando los principios de igualdad y no discriminación; respetando los derechos a la salud, salud sexual y salud reproductivas integrales, a la educación y a la educación en las materias anteriormente señaladas; los derechos de las mujeres al promover la igualdad sustantiva, la paridad de género, erradicar la violencia contra las mismas; al generar mecanismos efectivos y eficaces para el acceso a la justicia; respetando los derechos de las personas LGTBTTI+; la

⁷⁴ Artículo 60, número 1 de la CPCDMX.

⁷⁵ Asimismo, la Constitución Política de la Ciudad de México prevé que para el fortalecimiento de la buena administración pública se emita una carta de derechos de las personas usuarias y de las obligaciones de las personas prestadoras de servicios públicos (artículo 7, apartado A, numerales 1 y 4 de la CPCDMX).

⁷⁶ Artículo 46, letra A, incisos b), c), e), f) y letra B de la CPCDMX.

⁷⁷ Como lo prevé el artículo 53, letra A, número 11 de la CPCDMX.

promoción del desarrollo rural con perspectiva de género, o bien, mediante la implementación de medidas dirigidas a que las personas servidoras públicas cumplan y observen los principios generales de su función a través de su profesionalización, evaluación continua y constante.⁷⁸

Recogemos con especial atención los rubros de la evaluación continua y constante de las personas servidoras públicas, así como su supervisión en la gestión de sus actividades públicas. Y es en este rubro en el que deben incorporarse sistemas que permitan contabilizar (*accountability*) el quehacer público. La medida en específico sería la implementación de comités de cumplimiento normativo (*compliance* públicos) en el seno de cada unidad administrativa de gobierno a la manera de como los incorporamos en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas para el Código Penal del Distrito Federal.

⁷⁸ *Ibid.* Otras vías para lograr los objetivos anteriormente señalados son las judiciales y las administrativas, sin embargo, las mismas también pueden provenir del ámbito legislativo con la implementación de normas y disposiciones jurídicas que fortalezcan el quehacer público tendiente al cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas, o bien, que tiendan a la adecuada prevención, procuración e impartición de justicia. Por otra parte, la buena gobernanza o administración, como principio rector, implica que el ejercicio del poder público debe basarse en la democracia directa, representativa y participativa con base en los principios de interés social, subsidiariedad y proximidad gubernamental (artículo 3, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México). En este tenor, las autoridades administrativas deben garantizar la audiencia previa de las y los gobernados frente a la toma de resoluciones que impliquen actos privativos de las autoridades de la Ciudad de México, por ello, éstas deben actuar de manera imparcial y equitativa dentro de plazos razonables y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento, lo que implica, además, que las personas servidoras públicas deben respetar los principios de confidencialidad, reserva y protección de datos personales (artículo 7, inciso A, numeral 2 de la CPCDMX). Por otra parte, la Ciudad de México cuenta con un Tribunal de Justicia Administrativa, el que forma parte del sistema de impartición de justicia que tiene a cargo la recepción y resolución de los recursos que interpongan las y los ciudadanos por el incumplimiento de los principios y medidas del debido proceso relativos al derecho a la buena administración, bajo las reservas de la ley que hayan sido establecidas para tal efecto, el Tribunal contará con una sala especializada en dirimir controversias en materia de derecho a la buena administración (artículo 40, numerales 1, 2, fracción V de la CPCDMX).

Compliance público: herramienta para prevenir la violencia de género mediante la implementación del Comité Central de Cumplimiento Normativo de Equidad de Género y Derechos Humanos

Las políticas públicas que tienden a la prevención y procuración de justicia deben revisarse con el fin de conocer e informar a la población respecto al nivel de cumplimiento normativo que cada una de ellas tiene, y esto debe hacerse cuando menos una vez al año.⁷⁹

La supervisión de la supervisión permitirá entender las posibles fallas en el sistema de gobierno que impiden obtener favorables resultados en la prevención de la violencia de género, lo anterior debe ser así si se pretende atender ética y responsablemente los principios de una buena administración pública (buena gobernanza) en la Ciudad de México.

Si afirmamos que el gobierno debe servir a quienes los han elegido bajo los esquemas de democracia directa, representativa y participativa, entonces todas las personas servidoras públicas estarán de acuerdo en ser supervisadas y evaluadas por Comités o Subcomités de Cumplimiento Normativo (*compliance público*), tal y como ya funcionan al interior de las empresas privadas en su formulación de *compliance* penal.

En nuestro artículo “Experiencias en el camino a una educación en salud sexual y salud reproductiva como derecho humano para todas las personas, fases de implementación con especial mención a un *compliance* público educativo”,⁸⁰

⁷⁹ El cumplimiento normativo implica la implementación de programas de cumplimiento (*compliance programs*) que define Nieto Martín como un “sistema de gestión empresarial que tiene como objetivo prevenir y si resulta necesario, identificar y sancionar las infracciones de leyes, regulaciones, códigos o procedimientos internos que tienen lugar en la organización, promoviendo una cultura de cumplimiento, “El Cumplimiento Normativo”, en A. Nieto Martín (dir.), *Manual de cumplimiento penal en la empresa*, Tirant lo Blanch, 2015, p. 26 y ss.

⁸⁰ En P. Galeana Herrera (coord.), *Empoderamiento de las niñas y mujeres a través de la educación*, UNAM, 2021 (de próxima publicación).

explicamos la necesidad de generar mecanismos de control y supervisión con el fin de fortalecer la buena gobernanza, es decir, las buenas prácticas si hablásemos del ámbito empresarial. En este tenor, la implementación de un *compliance* público *educativo* contribuiría a verificar que las metas constitucionales en esta materia se cumplen sobre todo en las líneas más rezagadas en el país, como son la educación igualitaria para todas las personas, que la educación se imparta con perspectivas de género y derechos humanos en todos los niveles educativos, resaltándose como rubros especiales la educación en salud sexual y salud reproductiva.

En ese momento expresamos que los *compliance programs* son programas de cumplimiento normativo que adopta una empresa (en este caso sería el Estado) para gestionar adecuada y lícitamente la organización, esto permite que la organización, es decir, el Estado, entidad federativa o gobierno de la Ciudad de México, determine los factores externos e internos que son relevantes para lograr satisfactoriamente los objetivos y fines que han plasmado a través de sus políticas públicas y, así, prevenir la comisión de delitos, entre ellos la corrupción, la que, como sabemos, impide el ejercicio efectivo de las políticas públicas. Lo anterior también implica la generación de actividades programadas, continuas y constantes —con personas responsables de su ejecución debidamente identificadas— para que se dé un estricto seguimiento, vigilancia y control al cumplimiento de los objetivos del gobierno y para que se identifiquen las fallas del sistema que permiten la comisión de delitos en su interior.⁸¹

⁸¹ De manera muy similar Sieber afirma que el *compliance* es “un modelo de prevención de riesgos a través de la introducción de una cultura del respeto de las normas legales y éticas en las empresas que implica el establecimiento de códigos de conducta, medidas de autovigilancia, controles y la determinación de los flujos de información”, “Programas de *compliance* en el derecho penal de la empresa. Una nueva concepción para controlar la criminalidad económica”, en L. Arroyo Zapatero/A. Nieto Martín, *El derecho penal económico en la era del compliance*, Tirant lo Blanch, 2013, p. 64 y ss. Para Cigüela Sola, el *compliance* es “el conjunto de sistemas, procedimientos y pautas que una empresa (o cualquier otra organización) adopta con el fin de asegurar que el ejercicio de su actividad se realiza conforme a derecho. Si bien el *compliance* en sentido genérico se refiere a las normas del conjunto del ordenamiento jurídico —incluso las normas éticas—, hablamos de *compliance*

Paralelamente a la creación de un *compliance en el sector público educativo*, consideramos que podemos dar otro paso, con la implementación de un *compliance* público para toda la administración pública (sea ésta federal o local), el que puede contribuir a la evaluación y supervisión de las políticas de prevención de cualquier tipo de violencia que se ejerza contra las mujeres o contra los grupos en especial situación de vulnerabilidad.

En este contexto, si bien la Ciudad de México cuenta con la Secretaría de la Contraloría General, el *compliance* público podría supervisar inclusive la función que realiza esta secretaría, así como las actividades de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

El *compliance* público podría conformarse —como órgano de control permanente— desde la administración pública de la Ciudad de México a través de un comité al que proponemos denominar Comité Central de Cumplimiento Normativo de Equidad de Género y Derechos Humanos (CCNEGHDH), el que verificaría el cumplimiento de la adecuada gestión de la administración especialmente en las materias que le dan su nombre y se serviría —entre otras

penal (o *criminal compliance*) para referirnos al cumplimiento de normas penales y a la prevención de riesgos delictivos”, “Programas de cumplimiento”, en M. Corcoy Bidasolo/V. Gómez Martín (dirs.); C. Díaz Mongardo/G. Ramírez Martín (coords.), *Derecho penal económico y de empresa. Parte general y parte especial*, tomo 2, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 171 y 172. Asimismo, Montaner Fernández apunta: “El término de *compliance* se refiere, en general, a las pautas organizativas y procedimentales que adopta una empresa para asegurarse de que se cumplan, en todos sus niveles y áreas de especialización, las reglas y normas que la vinculan. De este modo, los objetivos de las medidas de cumplimiento que adopte una empresa son la detección y prevención de riesgos de incumplimiento normativo, así como su investigación y reacción. Si bien cada uno de estos objetivos requiere de la adopción de unas medidas específicas, todos ellos forman parte de lo que se denomina gestión empresarial de riesgos de incumplimiento”, “*Compliance*”, en J. M. Silva Sánchez (dir.)/R. Robles Planas (coord.), *Lecciones de Derecho Penal Económico y de la Empresa*, parte general y parte especial, Atelier, 2020, p. 99 y ss. Desde la UNE 1961, Sistemas de gestión del *compliance* penal se establecen los siguientes elementos: la identificación de las actividades de riesgo, el establecimiento de protocolos de actuación, la determinación y aplicación de reglas del manejo de recursos financieros, la forma de información sobre posibles riesgos (de incumplimiento o riesgos penales), la aplicación de un sistema disciplinario para sancionar las violaciones a los protocolos, así como, la verificación periódica de los programas de cumplimiento normativo.

herramientas— de auditorías externas o buzones de denuncia a la manera de como ya lo gestionan los *compliance officer* en el ámbito de las empresas privadas y que, como ya se ha dicho, sentamos las bases para ello en la reforma de 2014.

Si bien hoy en día el gobierno de la Ciudad de México cuenta con la Secretaría de la Contraloría General y con sistemas anticorrupción, los objetivos del CCCNEGDH residirían en la validación, supervisión y medición del avance de las políticas públicas señaladas, así como en la identificación, denuncia y seguimiento de la indebida gobernanza.

Sus funciones serían muy similares a las de un *compliance officer* en materia penal, lo que vendría a robustecer la administración pública y no implicaría prescindir de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, dado que las específicas funciones de aquél tendrían objetivos muy precisos y, para el logro de sus objetivos, tendría comunicación no sólo con la citada secretaría sino también con las distintas unidades de gobierno para la facilitación de sus funciones.

El carácter *central* de este Comité deriva de que en cada secretaría, unidad administrativa u órgano desconcentrado de la administración pública de la Ciudad de México habría subcomités de cumplimiento normativo, los cuales informarían sobre lo que acontezca en cada área al Comité Central.

El Comité Central de Cumplimiento Normativo de Equidad de Género y Derechos Humanos lo presidiría una persona denominada *compliance officer* (oficial de cumplimiento público) que sería independiente de cualquier secretaría, unidad administrativa u órgano desconcentrado de la Ciudad de México, con funciones muy específicas para velar por el funcionamiento y cumplimiento del sistema de gobierno de la Ciudad de México y de sus políticas públicas, repetimos, en las materias de equidad de género y derechos humanos de las mujeres, de las niñas, los niños, de las y los adolescentes y de los grupos en especial situación de vulnerabilidad.

Rendiría cuentas directamente a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, pero tendría amplias competencias, se le dotaría de atribuciones

de decisión y ejecución con autonomía presupuestaria e independencia en su actuación, sobre todo por lo que hace a la supervisión del funcionamiento de los programas de prevención del delito.

Proponemos que integren el Comité central un representante de la Jefatura de Gobierno, de las secretarías, de las unidades administrativas u órganos desconcentrados de la Ciudad de México; la presidenta o presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y representantes de las organizaciones no gubernamentales vinculados a los derechos humanos de las mujeres, las niñas, los niños, las y los adolescentes y los grupos en especial situación de vulnerabilidad.

Entre otras funciones del *compliance officer* público del Comité destacarían: la identificación de riesgos de cumplimiento de las distintas políticas públicas de prevención del delito que se ejecuten en los rubros que le dan nombre al comité (así, por ejemplo, debe tener competencias para el análisis de riesgos, elaboración de procedimientos para la gestión de dichos riesgos y su reducción); vigilar y supervisar el funcionamiento de las políticas de prevención del delito; implementar, desarrollar y dar cumplimiento a los programas tendientes a la prevención del delito en cada secretaría, unidad administrativa u órgano desconcentrado de la Ciudad de México; incentivar la cultura preventiva de la “tolerancia cero” en la comisión de delitos, fomentando el comportamiento responsable de quienes conforman la administración pública centralizada o descentralizada de la Ciudad de México; revisar los procedimientos internos de control con el fin de verificar su efectividad en la prevención de conductas delictivas o infracciones administrativas o gestionar un buzón de denuncias para integrar los correspondientes expedientes de investigación. Asimismo, y para el adecuado desarrollo de sus funciones, la persona a cargo del Comité debe ocupar un lugar dentro de la administración pública que le acredite lo suficiente para solicitar y recibir la necesaria colaboración de las distintas secretarías, unidades administrativas u órganos desconcentrados de la Ciudad de México. Asimismo, debe incentivar e impulsar el intercambio de las mejores

prácticas en materia de cumplimiento para cada secretaría, unidad administrativa u órgano desconcentrado de la Ciudad de México y fomentar la difusión, conocimiento y cumplimiento de los códigos de ética del Gobierno de la Ciudad de México, entre otras actividades.

Además, evaluará anualmente la eficacia del sistema de justicia penal, los programas de gobierno y las políticas públicas que le correspondan por su competencia, en colaboración con los subcomités de Cumplimiento Normativo. De todo lo anterior, el CCCNEGDH elaborará un informe con los resultados de las evaluaciones que haya obtenido el que presentará a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Para la ejecución de estas actividades, el CCCNEGDH podrá realizar auditorías internas mediante profesionales externos.

Para lograr los objetivos y funciones encomendados al Comité deberán elaborarse las respectivas reformas a las leyes y reglamentos de la Ciudad de México; contar con el presupuesto para el desarrollo de sus actividades y elaborarse el plan anual de actividades y protocolos de actuación.

Un giro en la administración pública, con la intensidad y magnitud que aquí se propone, mediante la implementación del Comité central de cumplimiento normativo de equidad de género y derechos humanos y sus subcomités tendería puentes hacia la buena gobernanza, posibilitaría en clave de inclusión la igualdad y la no discriminación, y abonaría a la prevención, sin lugar a duda, de la violencia contra la mujer.

Fuentes.

Acuerdo FGJCDMX/18/2020, Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal/Comisión de Administración y Procuración de Justicia, “Dictamen a la iniciativa de decreto por el que se armonizan diversas disposiciones del Distrito Federal por la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio en la Ciudad de México”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 192, 25 de noviembre de 2014, VI Legislatura, año 03, primer periodo ordinario, pp. 7 y ss.

CEDAW, Recomendación núm. 33 sobre Acceso de las Mujeres a la Justicia, de 23 de julio de 2015.

Cigüela Sola, J., “Programas de cumplimiento”, en M. Corcoy Bidasolo y V. Gómez Martín (dir.), C. Díaz Mongardo y G. Ramírez Martín (coords.), *Derecho penal económico y de empresa. Parte general y parte especial*, tomo 2, Tirant lo Blanch, 2020.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Declaratoria por la que el Congreso de la Unión declara la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir del 29 de febrero de 2016, en los Estados de Aguascalientes, Colima, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo y Tabasco, así como en el Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de septiembre de 2015, p. 2.

Galeana Herrera, P. (coord.), *Atrévete a cambiar: a una cultura de igualdad sustantiva*, CNDH/Femu, 2018.

Galeana Herrera, P. (coord.), *Empoderamiento de las niñas y mujeres a través de la educación*, UNAM, 2021 (de próxima publicación).

©Federación Mexicana de Universitarias AC

85

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

García Ramírez, S., *Temas del nuevo procedimiento penal. Las reformas de 1996, 2008, 2013 y 2014*, colección Juicios orales núm. 25, UNAM/III, 2016.

Jefatura de Gobierno, Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Civil para el Distrito Federal; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal; Código Fiscal del Distrito Federal; Código Penal para el Distrito Federal; Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal; Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal; Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar; Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal; Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal; Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal; Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal; Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México; Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal; Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal; Ley de Justicia Alternativa en la Procuración de Justicia para el Distrito Federal; Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal; Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; Ley de Protección a las Víctimas del Delito de Secuestro para el Distrito Federal; Ley de Prestación de Servicios Inmobiliarios del Distrito Federal; Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal; Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal; Ley de Salud del Distrito Federal; Ley de Salud Mental del Distrito Federal; Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal; Ley del Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia en el Distrito Federal; Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal; Ley del Instituto de Estudios Científicos para la Prevención del Delito en el Distrito Federal; Ley del Instituto de Verificación Administrativa

©Federación Mexicana de Universitarias AC

86

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

del Distrito Federal; Ley del Notariado para el Distrito Federal; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Ley de la Defensoría Pública del Distrito Federal; Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal; Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal; Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias

Psicoactivas del Distrito Federal; Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal; Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal; Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal; Ley para Prevenir la Violencia en los Espectáculos Deportivos en el Distrito Federal; Ley que Establece el Procedimiento de Remoción de los Servidores Públicos que Designa la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los Titulares de los Órganos Político Administrativos del Distrito Federal, y Ley Registral para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17a. época, 18 de diciembre de 2014, núm. 2010, pp. 4-57.

Montaner Fernández, R., “Compliance”, en J. M. Silva Sánchez (dir.) y R. Robles Planas (coord.), *Lecciones de derecho penal económico y de la empresa*, parte general y parte especial, Barcelona, Atelier, 2020.

Organización de las Naciones Unidas, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Documento A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015.

Poder Ejecutivo/Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 2014, pp. 1-96.

©Federación Mexicana de Universitarias AC

87

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

- _____, Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* de 8 de octubre de 2013, p. 2.
- _____, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* de 18 de junio de 2008, pp. 3-11.
- Schünemann, B., “Responsabilidad penal en el marco de la empresa. Dificultades relativas a la individualización de la imputación”, ADPCP, 2002.
- Sieber, U., “Programas de *compliance* en el derecho penal de la empresa. Una nueva concepción para controlar la criminalidad económica”, en L. Arroyo Zapatero y A. Nieto Martín, *El derecho penal económico en la era del compliance*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación/Dirección General de Derechos Humanos, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, SCJN, 2020.
- UNE 19601 (Norma Española), Sistemas de gestión de *compliance* penal. Requisitos con orientación para su uso, 2017.
- Valdés Osorio, G., “Entre el derecho penal sustantivo y el derecho procesal penal en el Código Nacional de Procedimientos Penales”, en Moreno Hernández, M., (coord.), *Comentarios al Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, Ubijus, 2015 (pendiente fe de erratas de la editorial).
- _____, “La dogmática penal y su vinculación a la teoría del caso”, en Colección de Investigaciones del Instituto de Formación Profesional, *Criterios generales del modelo penal acusatorio, para los operadores del sistema de procuración de justicia*, México, IPF/Ubijus, 2012 (pendiente fe de erratas de la editorial).

Conferencias

Valdés Osorio, G., Código Penal Único con Perspectivas de Género y Derechos Humanos, conferencia en Congreso Internacional Mujer y Derecho Penal, ¿Necesidad de una reforma desde una perspectiva de género?, Sevilla, Universidad de Sevilla, octubre de 2019.

_____ (coordinadora/conferencista/moderadora), Hecksher, G. (conferencista), G. Del Valle (conferencista), Y. Pérez Fernández Ceja (conferencista), G. Ramírez Hernández (conferencista), N. Guerrero Ramírez (conferencista), Conmemoración del Centenario de la Graduate Women International en México: 100 años de empoderamiento de niñas y mujeres, retos y perspectivas, 6 de julio de 2019; *cf.* Facebook: Guadalupe Valdés, o YouTube: Museo de la Mujer.

_____ (coordinadora/conferencista), G. del Valle (moderadora), Código Penal Único con Perspectivas de Género y Derechos Humanos, 4 de mayo de 2019, *cf.* Facebook: Museo de la Mujer o Facebook: Guadalupe Valdés.

_____ (coordinadora/conferencista), L. O. Espinosa Bonilla (conferencista), G. del Valle (moderadora), Femicidio. Una mirada desde la impartición de justicia, 13 de abril 2019, *cf.* Facebook: Museo de la Mujer o Facebook: Guadalupe Valdés.

Políticas científicas con perspectiva de género para la academia durante y después de la pandemia de covid-19

Elia Martha Pérez Armendáriz⁸²

Martha Yoko Takane⁸³

Lorena Suárez Idueta⁸⁴

Marco García Barenca⁸⁵

Hugo del Ángel Francisco⁸⁶

Aurora Farfán Márquez⁸⁷

Resumen

La pandemia covid-19, además de constituir un desafío inédito a la salud para el cual el mundo no estaba preparado, ha cimbrado las economías del orbe, afectando fuertemente a las sociedades y acentuando los sesgos sociales, económicos y educativos en torno a las mujeres. Lo anterior obligadamente nos lleva a plantearnos la pregunta ¿cómo ha perjudicado el covid-19 a las académicas en México? En este ensayo mostramos diversos sesgos de género que a la fecha prevalecen en la academia en la Universidad Nacional Autónoma de México, mismos que pueden acentuarse de manera importante con el impresionante largo distanciamiento social derivado del covid-19. Asimismo,

⁸² Jefa del Laboratorio de Sinapsis Eléctricas. Departamento de Biología Celular y Tisular, Facultad de Medicina, UNAM, presidenta del grupo Mujer y Ciencia, UNAM, www.mujiencia.unam.mx, E-mail: emperezarmendariz@gmail.com

⁸³ Investigadora titular B, TC, Instituto de Matemáticas, UNAM, Comisión de Vinculación, Grupo Mujer y Ciencia, UNAM, integrante de la Comisión Asesora del área CTIM, de la Coordinación para la Igualdad de Género, UNAM, integrante honoraria de Femu. E-mail: yoko.takane@gmail.com

⁸⁴ Investigadora asociada, Instituto de Neurobiología, UNAM.

⁸⁵ Laboratorio de Sinapsis Eléctricas, Programa de Servicio Social de Ciencia y Género, Facultad de Medicina, UNAM.

⁸⁶ Laboratorio de Sinapsis Eléctricas, Programa de Servicio Social, Ciencia y Género, Facultad de Medicina, UNAM.

⁸⁷ Profesora Departamento de Salud Pública y coordinadora del Programa de Alta Exigencia.

presentamos los resultados de una encuesta que realizamos integrantes del Grupo Mujer y Ciencia de la UNAM en relación con el tema, así como una selección de las políticas científicas con perspectiva de género que recomendamos, derivadas de esta encuesta y de la reflexión de la misma, a fin de atemperar su impacto durante y después de la pandemia.

Abstract:

The COVID-19 pandemic, in addition to constituting an unprecedented health challenge for which the world was unprepared, has shaken the world's economies, severely impacting societies and accentuating social, economic, and educational biases surrounding women. This inevitably leads us to ask the question: how has COVID-19 harmed female academics in Mexico? In this essay, we highlight various gender biases that currently prevail in academia at the National Autonomous University of Mexico, which may be significantly accentuated by the impressively long period of social distancing resulting from COVID-19. We also present the results of a survey conducted by members of the UNAM Women and Science Group on the topic, as well as a selection of recommended gender-sensitive science policies derived from this survey and its reflections, in order to mitigate their impact during and after the pandemic.

Introducción

En México sólo 38.4% de jóvenes tiene acceso a la educación superior (Hernández, 2019), contando escuelas públicas y privadas, y de éstos un porcentaje reducido opta por una carrera científica. A partir de los años noventa ocurrió un importante incremento en la matrícula de mujeres a la

©Federación Mexicana de Universitarias AC

91

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

educación superior en México, la cual pasó de 17 a 50% en el pregrado de 1996 a 2000 (Bustos, 2012). Algunas carreras aumentaron su matrícula femenina, como la de enfermería y la de psicología; otras se acercan a la paridad, como en las ciencias sociales; mientras que otras, incluso, transitaron de ser preferentemente masculinas a femeninas, como las de medicina y medicina veterinaria y zootecnia. No obstante, otras mantienen predominancia masculina, como las ingenierías y las ciencias exactas (Takane, 2021). También, aumentó la participación de las mujeres en el sector de ciencia, tecnología e innovación (CTI), como lo indica, por ejemplo, el incremento en su matrícula en el posgrado de 36% en 1998 a 46% en 2008 (Bustos, 2012). Sin embargo, esta mayor incorporación de las mujeres a la educación superior aún no se refleja en la academia, donde a la fecha prevalecen sesgos de género.

Antecedentes

Sesgos de género en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

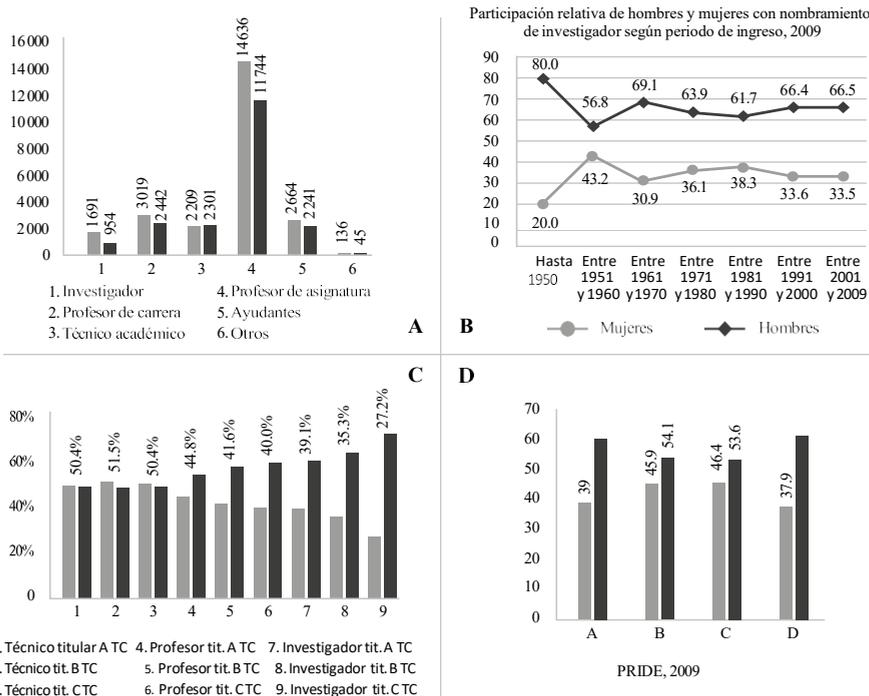
En el mundo sólo 28% del personal científico son mujeres (García, 2018), lo cual por sí mismo ya es un indicador del desperdicio de talento y de los sesgos que existen en la ciencia. En México, a la fecha, prevalecen sesgos de género en las instituciones de educación superior. Por ejemplo, de las cifras nacionales del total de mujeres que están estudiando la licenciatura, únicamente 22.66% estudió ingenierías y fisicomatemáticas en el periodo 2008-2009. Y en el posgrado, de un total de 93 522 mujeres, sólo 11% estudió en estas áreas (De Garay y del Valle, 2012).

Igualmente, prevalecen los sesgos verticales. La gráfica 1A muestra un histograma de la distribución del personal académico desglosada por sexo, de elaboración propia, a partir de los datos registrados en la agenda estadística de la UNAM. En ésta puede observarse que a excepción de las y los técnicos académicos, la representación de las mujeres es menor que la de los hombres en el resto de las diferentes figuras académicas. No obstante, los hombres continuaron siendo más contratados que las investigadoras en el último lustro (Buquet *et al.*, 2013). También, la representación de las mujeres disminuye conforme aumenta el nivel del cargo académico, alcanzando su mínimo en la figura de investigadoras (gráfica 1C) (Buquet *et al.*, 2013). Asimismo, la representación del total de las académicas en el nivel C, o máximo, de los estímulos o primas al desempeño académico, o PRIDE, es menor (37.9%) a la de sus pares (62.1%) alcanzando el mínimo en la figura de investigadoras (28.3 %) (gráfica 1D) (Buquet *et al.*, 2013). Además, las mujeres continúan estando menos representadas en los cuerpos académicos de toma de decisión, siendo de 1:3 en cargos de dirección (Blázquez y Bustos, 2015), así como de 1:2 en los cuerpos de máxima representación, como son la Juntas de Gobierno y el Consejo Universitario en la Universidad Nacional Autónoma de México. Más aún, estas brechas se acentúan en cuanto a su reconocimiento científico, siendo de 1:10 en la designación de profesores eméritos de la UNAM (Ruiz Azuara, 2018).

Lo anterior muestra que, no obstante, los avances en el incremento en la matrícula femenina y en la incorporación de perspectiva de género en el plan de desarrollo de la UNAM, persisten sesgos notorios en la representación de las científicas en esta Universidad. De ahí que es fundamental entender cuáles son los factores que determinan estos obstáculos a fin de proponer políticas para su superación. Lo expuesto nos señala también la importancia

de la creación de la Coordinación para la Igualdad de Género (CIGU) designada en marzo de 2020 por nuestro rector, el doctor Graue Wiechers (2019).

Gráfica 1. Persistencia de sesgos de género en la academia



A) Personal académico, de acuerdo con la agenda estadística de la UNAM, 2021. B) Participación relativa de hombres y mujeres con cargo de investigador, tomado de A. Buquet, 2013. C) Representación porcentual de académicos por sexo de acuerdo con la figura académica. Modificado de Buquet *et al.*, 2016. D) Representación porcentual por nivel y por sexo de las primas al desempeño académico, PRIDE. Modificada de Buquet *et al.*, 2013.

Asimismo, en el ámbito federal la segregación vertical se hace patente en los estímulos al desempeño otorgados por el Sistema Nacional de Investigadores,

©Federación Mexicana de Universitarias AC

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

creados hace 37 años a fin de mejorar el ingreso de las y los investigadores. Pese a que a partir de mediados de los 90 se ha registrado una participación creciente de las mujeres en el Sistema Nacional de Investigadores, el porcentaje de éstas disminuye significativamente conforme aumenta el nivel en este sistema (candidatos y niveles 1, 2 y 3); de tal forma que en el nivel 3, las mujeres ocupan alrededor del 20% desde hace décadas (Pérez Armendáriz y Ruiz Azuara, 2012). Más aún, previamente hemos demostrado que el sesgo en la promoción en el Sistema Nacional de Investigadores depende marcadamente del área de investigación, lo cual señala que existen otros factores que lo frenan además del cuidado de otros y que sugiere el mayor androcentrismo en algunas de estas áreas (Pérez Armendáriz y Ruiz Azuara, 2012). Además del Sistema Nacional de Investigadores, el poco reconocimiento hacia las académicas también es patente en la escasa proporción de premios nacionales otorgados a las mujeres y en la historia de El Colegio Nacional: de 108 miembros, sólo seis son mujeres (Ruiz Azuara, 2012).

Lo anterior habla de la necesidad apremiante de revisar, innovar y horizontalizar la perspectiva de género en la estructura de las Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación (HCTI), así como en las instituciones de educación superior y en la Universidad Nacional Autónoma de México.

A este respecto, en los últimos 16 años el Grupo Mujer y Ciencia, UNAM, fundado en 2006, ha realizado diversos esfuerzos a fin de desarrollar el campo de políticas científicas con perspectiva de género y contribuir de esta forma a modificar esta situación (Pérez Armendáriz, 2010, 2018, 2021a, 2021b, Pérez Armendáriz y Ruiz Azuara, 2012; Pérez Armendáriz *et al.*, 2021a, b, c, d, e). De esta forma hemos dado continuidad a objetivos que iniciamos hace 40 años siendo estudiantes de posgrado del área biomédica, cuando fundamos las primeras organizaciones de estudiantes y científicas en México, entre éstas,

la Asociación Mexicana de Mujeres en las Ciencias (Ammecc) (Pérez Armendáriz *et al.*, 1984; Pérez Armendáriz *et al.*, 1991) y ya como Grupo Mujer y Ciencia, UNAM, desde 2006 a la fecha. En la Facultad de Medicina de la UNAM hemos organizado 21 foros de ciencia y género, incluyendo tres congresos internacionales, un simposio regional y dos foros nacionales. En diversas mesas redondas hemos recogido la opinión de las científicas sobre las acciones a impulsar, y de cuya reflexión han surgido varias propuestas con alcance nacional. Entre éstas, destaca la primera reforma a la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación, propuesta en 2007, a fin de incluir la perspectiva de género y que fue aprobada por el Congreso federal en 2013 (Pérez Armendáriz, 2010; Pérez Armendáriz y Ruiz Azuara, 2012; *Diario Oficial de la Federación*, 2013); también, la propuesta de la creación de una comisión de género en el Sistema Nacional de Investigadores y el reconocimiento del campo de Ciencia y Género por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y las instituciones de educación superior (tabla 1) (Inzunza, 2015; García, 2018). Varias de las políticas que hemos propuesto ya se han incorporado al programa de desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México vigente (Graue Wiechers, 2019) y están impulsando importantemente la transversalización de la perspectiva de género en la UNAM, entre éstas la creación de Comisiones Internas para la Igualdad de Género en las dependencias (CINIG), así como la creación de una comisión de CTIM o de Ciencia Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) (tabla 1), y en cuya primera comisión asesora, algunas de quienes escribimos el presente, estamos participando.

Covid-19 y academia

La pandemia covid-19 ha generado un inédito distanciamiento social,

©Federación Mexicana de Universitarias AC

96

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

acentuando los diversos sesgos de género que hacen socialmente vulnerables a las mujeres, en particular en países con escaso desarrollo económico (Bárcena, 2020). Las mexicanas han ocupado históricamente los índices más altos de pobreza en el país, dado su menor acceso a la educación, al trabajo formal y a la seguridad social, así como por un alto índice de exposición a la violencia doméstica, factores que se han acentuado de manera significativa durante la pandemia (Pérez Armendáriz, 2021, Lorenzano, 2021), como se revisa ampliamente en este libro.

La pandemia ha generado un distanciamiento de las y los académicos con el alumnado, así como de su espacio físico para la investigación; además ha interrumpido proyectos, lo cual ha sido crítico para quienes realizan trabajo experimental y/o de campo. Lo anterior ha generado reacciones en las académicas de la UNAM y de universidades de otros países, con la intención de frenar los estragos que la pandemia de covid-19 ha generado en su productividad, particularmente en la de las jóvenes (Almouzni, 2020; Myers, Yin *et al.*, 2020). En México, es difícil evaluar el impacto del covid-19, ya que existe escasa estadística desagregada por sexo y la que hay tiene muy poca visibilidad. También porque los indicadores utilizados son poco conocidos y discutidos por la comunidad. Más aún, porque los existentes ya no son suficientes y no reflejan la heterogeneidad y diversidad de investigación de nuestra Máxima Casa de Estudios ni del país. Con base en esto, es necesario investigar cómo la pandemia covid-19 está afectando a las mexicanas.

Tabla 1. Selección de propuestas presentadas por el Grupo Mujer y Ciencia, UNAM, y que han sido incorporadas al Plan de Desarrollo de la UNAM, a partir de foros realizados por esta agrupación (Pérez Armendáriz, 2010, 2018; Pérez Armendáriz et al., 2020, 2021).

1. Formación de comisiones internas para la igualdad de género de las dependencias, 2015
2. La creación del área de CTIM (ciencias, tecnología, ingenierías y matemáticas, o STEM pssi) para la Coordinación para la Igualdad de Género (CIGU-UNAM), 2021
3. Diseñar cursos de sensibilización sobre la perspectiva de Género a la comunidad académica de la UNAM, misma que apenas comienza, 2018
4. La ampliación del programa del Centro de Investigaciones y Estudios de Género, UNAM, 2016, a fin de incluir áreas CTIM.
5. La creación del modelo de difusión de las contribuciones de las científicas en la UNAM, con los simposios Ciclos Mujer y Ciencia, UNAM, iniciados en 2006, en la Facultad de Medicina.
6. El reconocimiento del Campo de Ciencia y Género en la UNAM, en proceso, 2015

El Grupo Mujer y Ciencia, UNAM, es una agrupación multidisciplinaria nacional, reconocida en la Universidad Nacional Autónoma de México y en el país como precursora en la difusión de las aportaciones de las científicas mexicanas, así como por elaborar políticas científicas con perspectiva de género a fin de fortalecer la estructura científica del país y ampliar los derechos de las mexicanas a tener iguales oportunidades para participar en la ciencia y beneficiarse de sus productos, www.mujiencia.unam.mx.

Resultados

Encuesta a las y los académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México

Por todo lo expresado, en octubre de 2020 un grupo de integrantes del Grupo Mujer y Ciencia de la UNAM y estudiantes del Servicio Social de Ciencia y Género del Laboratorio de Sinapsis Eléctricas de la Facultad de Medicina, diseñamos la encuesta que fue enviada por internet, titulada “Impacto del distanciamiento social por covid-19 en la productividad de las y los académicos de la UNAM”.

La encuesta incluyó 70 preguntas de opción múltiple y dos preguntas abiertas para recibir opiniones en general sobre las acciones a tomar con motivo de la pandemia. Se aplicó a 1 500 académicas(os) de la UNAM en una proporción por sexo equivalente, que son integrantes del Sistema Nacional de Investigadores en las dependencias de la universidad que tienen el mayor número de académicas, con el objetivo de medir el impacto del covid-19 en la investigación y la docencia.

Los resultados de la encuesta fueron presentados en la mesa titulada “Políticas de igualdad de género para la comunidad académica durante y después del confinamiento” (Pérez Armendáriz, 2020a), en el seminario “La investigación y la docencia en tiempos de pandemia”, convocado por la Coordinación para la Igualdad de Género en octubre de 2020, otras dependencias de la UNAM y el Grupo Mujer y Ciencia, también de la UNAM (Martínez T., 2020).

A la encuesta respondieron 84 académicas y 46 académicos (~8%). La respuesta a cada pregunta fue normalizada con respecto al sexo para su

©Federación Mexicana de Universitarias AC

99

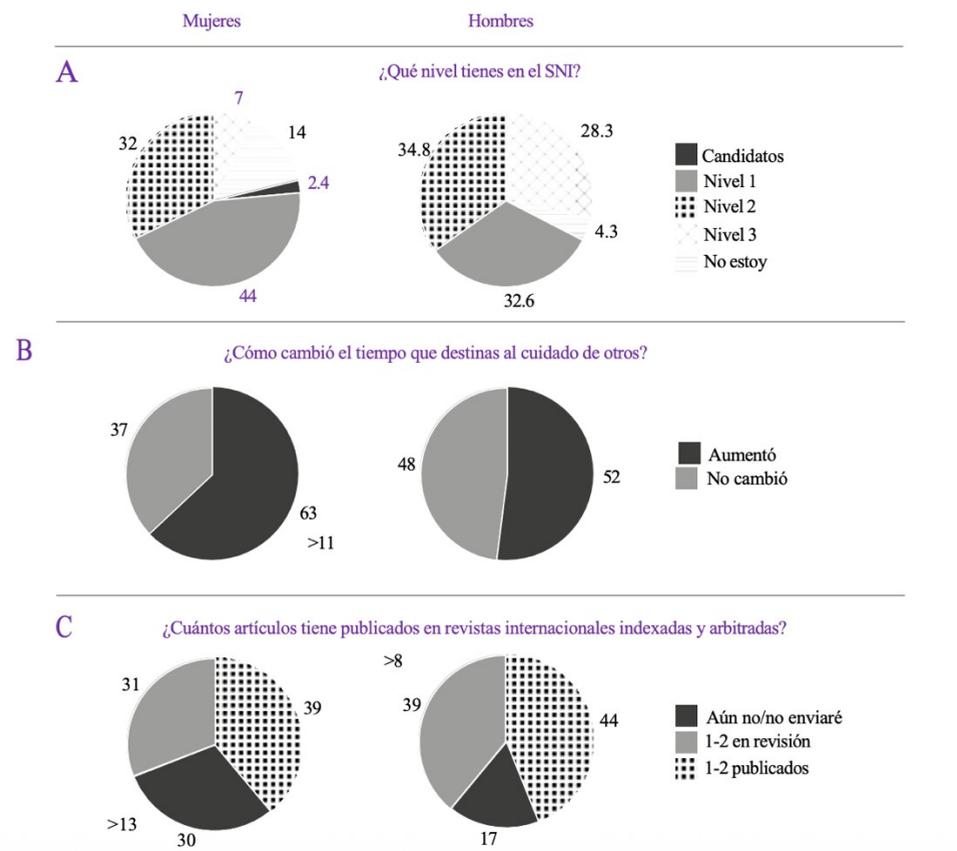
Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

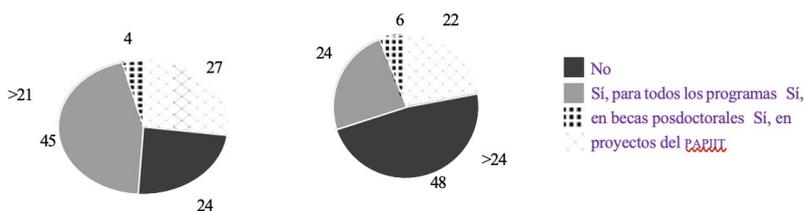
análisis. Las respuestas también fueron analizadas con la prueba de Fisher a fin de determinar su relevancia estadística.

La distribución por área de las respuestas entre hombres y mujeres fue semejante (figura 2A). Sólo el área 6 no estuvo representada porque la base de datos de la que disponíamos no la incluía. En las ingenierías, o área 7, sólo los hombres respondieron, probablemente en parte debido a que las mujeres constituyen un porcentaje reducido en esta área. La mayor participación se registró en las áreas 1 y 2, esto es, en las ciencias exactas y en las químico-biológicas.

Figura 2. Selección de respuestas a la encuesta titulada “Impacto del distanciamiento social por covid-19 en la productividad de las y los académicos de la UNAM” presentada en el seminario “La investigación y la docencia en tiempos de pandemia”, convocado por la Coordinación para la Igualdad de Género de la UNAM, el 29 de octubre de 2020



D ¿Qué opina sobre si debe ampliarse la fecha para el informe de la DGAPA- UNAM?



Las áreas de humanidades y ciencias sociales fueron de 25% para ellas y 17.3% para ellos. En cuanto al nivel del Sistema Nacional de Investigadores, la distribución entre los sexos fue semejante, a excepción de que una mayor fracción de hombres con nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores respondieron el cuestionario (28.3%) con respecto al de las mujeres (7.1%) que alcanzó significancia estadística.

El 75% de ambos sexos refirieron un aumento en el estrés. La proporción de quienes tienen hijos menores de 18 años fue semejante (~30%). Ellas refieren en una proporción mayor [$>11\%$; 63% vs. 52%] un incremento en el cuidado de otros (figura 3 B) y en el trabajo doméstico que sus pares (no se muestra).

Aunque reducida, fue semejante la fracción de ellas y ellos que contestó que contaba con el espacio suficiente para realizar su trabajo, aunque menor en ellas (~65% vs. 75%), así como con personal académico de apoyo a la investigación (profesoras(es) asociados y/o técnicas(os) académicos) en sus laboratorios. No obstante, ellos contaron con una fracción mayor de posdoctorales (1-3) (>16%), y esta diferencia sí alcanzó una diferencia estadística significativa.

En la docencia, ellas participaron más en el pregrado (4-8 h/semana) y ellos más en el posgrado (4-8 h/semana), pero sólo la diferencia en el segundo alcanzó significancia estadística. En la compra de consumibles para el trabajo académico, ellos refirieron mayor apoyo que ellas de parte de sus administradores, y una fracción mayor de ellas (39%) con respecto a ellos (21%), refieren llenar dos o más formatos por compra. Esta diferencia sí alcanzó significancia estadística. Ellas y ellos refirieron en una proporción semejante contar con donativos externos y/o internos a su dependencia, así como artículos publicados en revistas internacionales indexadas a esa fecha. No obstante, la fracción de quienes no contaban con algún artículo fue mayor en ellas (ellas 30% vs. ellos 17%). Asimismo, no hubo diferencias significativas en el número de capítulos ya publicados o enviados.

Aunque lo antes referido refleja un desempeño semejante entre ambos sexos, ellas tienen una menor expectativa sobre la evaluación académica que ellos. Lo anterior se infiere de la mayor fracción de las mujeres que consideraron que debería haber una ampliación del plazo para las diferentes evaluaciones académicas que se realizan en la UNAM (figura 2D). En particular, en la opción de todas las de la Dirección General de Apoyo Académico (DGAPA-UNAM), que es la instancia de la cual depende el financiamiento a los proyectos de investigación y de los posdoctorales.

La tabla 2 presenta una selección de las principales propuestas que generamos a partir de la reflexión y opinión de la encuesta (Pérez Armendáriz, 2020a) antes resumida.

Discusión y perspectivas

La persistencia de sesgos de género en la academia es poco conocida por la propia comunidad. Estos sesgos están ahora siendo difundidos por la Coordinación para la Igualdad de Género de la UNAM, CIGU, a las comisiones para la igualdad de género (CING) (Pérez Armendáriz, 2021a), lo cual es muy relevante, ya que sólo a través del conocimiento podemos transformar la realidad.

De igual manera, las consecuencias de la pandemia covid-19 en la incorporación y trayectoria de las académicas han sido poco discutidas, no obstante, la condición extrema de distanciamiento social que hemos vivido de casi un año y medio. A este respecto el análisis de la encuesta titulada “Impacto del distanciamiento social por la covid-19 en la productividad de las y los académicos de la UNAM” realizada por el Grupo Mujer y Ciencia de la UNAM, nos han permitido recoger el pensar de una fracción representativa de la comunidad académica. La respuesta es representativa de la opinión de la comunidad, ya que incluyó a profesoras(es) e investigadoras(es) de las diferentes áreas del conocimiento y de los diferentes niveles del Sistema Nacional de Investigadores, así como diversas dependencias de la Universidad Nacional Autónoma de México. El porcentaje de respuesta que obtuvimos (8%) fue incluso mayor al de otras encuestas (1.6%, Myers, Yin *et al.*, 2020).

En general, la respuesta de las mujeres fue mayor que la de los hombres (~2:1 [84 vs. 46]), a excepción del nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores en el cual ellos fueron significativamente más. Una posible explicación para esta diferencia fue el hecho de que para los niveles 2 y 3 se invitó a los hombres en una proporción de 1.5 sujetos por una mujer, pensando que éstos expresarían menor interés. Otra posible explicación, más factible,

©Federación Mexicana de Universitarias AC

104

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

es que los hombres tienen la necesidad de expresar el fuerte impacto que ha implicado la pandemia covid-19 en sus vidas académicas.

En concordancia con lo anterior, ambos sexos refirieron un incremento en 73% de los casos de su nivel de estrés hasta el mes de octubre. A este respecto, y consistentemente con otros indicadores, la UNAM amplió los programas de asistencia psicológica gratuita en línea a la comunidad. Entre otros, se amplió el programa Espora, de una a nueve dependencias de nuestra universidad.

En cuanto al trabajo doméstico y cuidado de otros, probablemente nuestra encuesta no recogió la opinión de la población académica que cuenta con hijos menores de ocho años, ya que la base de datos que usamos para comunicarnos con el grupo de académicas(os) de la UNAM era del Sistema Nacional de Investigadores, de hace algunos años, lo que dejó afuera a muchas(os) jóvenes recién contratados con plazas del Subprograma de Incorporación de Jóvenes Académicos de Carrera (SIJA), posdoctorales y profesores de asignatura. En los hechos y de acuerdo con encuestas cualitativas (Martínez, 2020), el distanciamiento social ha sido más nocivo para las jóvenes investigadoras, quienes, por el cuidado de sus hijos menores, que se quedaron sin un sistema escolar presencial, han experimentado una decaída sustancial en sus horas de investigación y el cierre de los laboratorios donde laboran. Todo esto tendrá a corto y largo plazo importantes efectos en sus carreras (Almouzni, 2020) y por lo tanto serán necesarias mayores investigaciones y encuestas con perspectiva de género en esta población. De ahí que en otros países se ha recomendado a las instituciones de educación superior y a los gobiernos extender los contratos de académicas (os) con hijos menores y con contratos temporales; así como desarrollar sistemas de cuidados (Almouzni, 2020; Martínez, 2020). Previamente hemos recomendado la sensibilización en perspectiva de género

y la flexibilización a los comités de evaluación para las y los académicos que tienen a su cuidado otros (tabla 2) tanto a Coordinación para la Igualdad de Género UNAM como al Sistema Nacional de Investigadores (Pérez Armendáriz, 2020a, 2021b y Pérez Armendáriz *et al.*, 2021c).

En la encuesta aquí presentada, ambos sexos tuvieron una proporción semejante de hijos menores de 18 años. Las académicas en general siguieron las tendencias de género de la población, ya que ellas (63.1%) refirieron en mayor medida que ellos (52.2%) un incremento en el cuidado de otros, aunque no alcanzó significancia estadística, muy probablemente por las razones antes expuestas. No obstante, con base en nuestros resultados, es contundente que el trabajo doméstico ha ocupado una parte muy importante del tiempo de las y los académicos durante este año y medio.

En cuanto a la docencia, aunque ellas y ellos participan en una proporción equivalente, la frecuencia con la que ellas dan docencia por cuatro a ocho horas por semana de pregrado, es mayor (53.6%) que la de ellos (43%). Mientras que, en el posgrado, ellos respondieron en mayor proporción (73.9%) que ellas (46.4%) impartir cuatro a ocho horas por semana, y esta última sí alcanzó significancia estadística utilizando la prueba de Fisher. La docencia de posgrado es mucho más especializada y es generalmente impartida en cursos anuales de 40 horas, mientras que la de pregrado es generalmente impartida dos semestres al año, por lo que implica un número anual de horas mayor. Este aspecto no fue precisado en la encuesta y deberá ser investigado en las futuras.

La UNAM cuenta con 217 808 alumnos de pregrado y 30 634 de posgrado (Agenda estadística, UNAM, 2019-2020); 50% de éstos están registrados en 11 carreras y el resto en las otras 119 existentes. Lo anterior ya nos da idea de la heterogeneidad en la carga docente. La docencia es la principal actividad

sustantiva de las instituciones de educación superior, como ha sido evidente durante la pandemia, pero su desarrollo implica tiempo que se resta a la investigación y por esto es importante profundizar en este análisis. De ahí que hemos propuesto el que la docencia tenga un puntaje para los procesos de evaluación locales y nacionales (Pérez Armendáriz, 2021ab; Pérez Armendáriz y Franco, 2015; Inzunza, 2015) (tabla 2).

Asimismo, ciertas áreas de investigación, como las naturales experimentales, dependen en forma crítica del financiamiento y adquisición de consumibles.

Tabla 2. Selección de propuestas con perspectiva de género para la comunidad académica durante y posterior a la pandemia covid-19, propuestas por el Grupo Mujer y Ciencia, UNAM

Generar cursos y guías de perspectiva de género para las y los integrantes de los Comités de evaluación. Dirigidas a los comités para la evaluación en la contratación, promoción, estímulos al desempeño o **PRIDE** así como proyectos de investigación.

Flexibilizar los criterios de las diferentes evaluaciones académicas por parte de las instancias correspondientes de la UNAM. En particular para las y los investigadores experimentales y/o con trabajo de campo.

Incluir una sección de información sobre el cuidado de otros en los informes anuales de las dependencias.

Incluir **consideraciones de género a académicas(os) con hijos menores**, o responsables del cuidado de **adultos mayores o familiares con discapacidad.**

Automatizar el proceso de compras de consumibles, e impartir cursos de perspectiva de género en línea para el personal administrativo.

Impulsar la investigación en ciencia y género, entre otras, para profundizar y dar seguimiento al diagnóstico sobre el impacto de covid-19 en la investigación y la docencia. Entre otros, asignar beca para estudiantes de servicio social en ciencia y género.

Incentivar acciones a fin de incluir la perspectiva de género en la docencia.

Fuente: derivadas de la Encuesta “Impacto del distanciamiento social por el covid-19 en la productividad de las y los académicos de la UNAM”, elaborada por Grupo Mujer y Ciencia, UNAM, y presentada en el seminario “La investigación y la docencia en tiempos de pandemia”, 27 de octubre, 2020.

La adquisición demanda tiempo de gestión y de administración, mismo que se resta a la investigación. Esta gestión no ha sido evaluada con perspectiva de género. En la presente encuesta se muestra evidencia, que, de acuerdo con las convicciones culturales, ellas invierten más tiempo que ellos en llenar formatos para esta actividad estadística. Las causas de por qué ellas hacen esto habrá que investigarlas. Por ahora es pertinente proponer que la administración en su conjunto reciba cursos de sensibilización de género (tabla 2) (Pérez Armendáriz, 2021ab). También, y con base en la opinión de uno y otro sexo, se requiere automatizar la gestión administrativa, ya que la actual no es eficiente. No obstante, al mes de octubre nuestra encuesta no reveló diferencias en la producción de ellas y ellos. Esto incluyó gestión y obtención de recursos, como artículos enviados y aceptados en revistas internacionales y nacionales, así como capítulos de libros. Sin embargo, lo anterior contrastó con la menor expectativa de ellas de obtener una buena evaluación, ya que solicitaron con mayor frecuencia que ellos prórrogas a los diferentes tipos de evaluación académica que ofrece la UNAM; en particular para todos los proyectos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, de los cuales depende el financiamiento de estos proyectos. Esta última respuesta, que aquí se muestra, alcanzó significancia estadística.

Esta reacción de incertidumbre ante la evaluación es consistente con los sesgos de género en la valoración para la promoción y para la obtención de estímulos al desempeño locales y federales que han mantenido a las mujeres en niveles más bajos en las últimas décadas, que les restan salario, la

©Federación Mexicana de Universitarias AC

108

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

oportunidad de obtener cargos de decisión y mayor acceso a recursos. De lo anterior, hemos recomendado en diferentes espacios, empezando por el área Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas o (STEM por sus siglas en inglés) de la Coordinación para la Igualdad de Género (Pérez Armendáriz, 2020a), así como al Sistema Nacional de Investigadores (Pérez Armendáriz *et al.*, 2021c) la necesidad urgente de crear cursos de sensibilización en perspectiva de género para los comités de evaluación académica de la Universidad Nacional Autónoma de México (tabla 2).

Esperamos que la selección de recomendaciones que han resultado de esta encuesta sean incorporadas en la Universidad Nacional Autónoma de México, así como en otras instituciones de educación superior y sistemas de evaluaciones a nivel nacional.

Agradecimientos

Al donativo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México núm. IN231120. Al doctor Marcelino Aguilar Esparza, profesor e investigador de la Facultad de Medicina, UNAM, y del Instituto de Pediatría, Secretaría de Salud, por su asesoría estadística.

Fuentes.

- Almouzni, Geneviève, “Testimony from Paris with a mask: Strategies for minimizing impact of covid-19 on women in science”, conferencia virtual: “The impact of the covid-19 crisis on women in science. Challenges and solutions”, 2020, organizado por European Molecular Biology, https://www.youtube.com/watch?v=_hJfjDRdvTU&t=451s.
- Bárcena, Alicia, “Sobre los efectos del covid-19 en América Latina y el Caribe”, Comisión Económica Para América Latina, 2020, <https://www.facebook.com/watch/?v=626314491429441>.
- Blázquez, Norma y Olga Bustos, *Saber y poder. Testimonios de directoras de la UNAM*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- Buquet, Ana, *Sesgos de género en las trayectorias académicas universitarias: orden cultural y estructura social en la división sexual del trabajo* (tesis doctoral), México, UNAM, 2013.
- _____, Jennifer A. Cooper, Araceli Mingo y Hortensia Moreno, *Intrusas en la Universidad*, Programa Universitario de Estudios de Género, México, UNAM, 2013.
- Bustos, Olga, “Mujeres en la educación superior, la academia y la ciencia”, *Ciencia*, julio-septiembre, 2012, pp. 24-36.
- Centro de Investigaciones y Estudios de Género, *Tendencias de Género* (en línea), 2015, Universidad Nacional Autónoma de México, https://tendencias.cieg.unam.mx/brecha_academicas.html.
- Córdova, Martha, “La mujer mexicana como estudiante de educación superior” (en línea), 2005, *Psicología para América Latina*, núm. 4, <https://psicolatina.org/Cuatro/mexicana.html>.
- De Garay, Adrián y Gabriela del Valle-Díaz-Muñoz, “Una mirada a la presencia de las mujeres en la educación superior en México”, *Universidad*, Revista

©Federación Mexicana de Universitarias AC

110

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

Iberoamericana de Educación Superior, núm. 6, vol. III, 2012.

Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 2, 12, 14 y 42 de la Ley de Ciencia y Tecnología” (en línea), 2013, recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lct/LCT_ref07_07jun13.pdf.

Dirección General de Asuntos del Personal Académico, “Estadísticas del personal académico 2020” (en línea), 2020, UNAM, <https://dgapa.unam.mx/index.php/normatividad-informacion-academica/estadistica>.

García, Dina, “La mujer en la sombra de la ciencia: de los 7.8 millones de investigadores en el mundo, sólo el 28% son mujeres” (en línea), *cnn 22 de mayo, entrevista a la Dra. E. M. Pérez Armendáriz, Grupo Mujer y Ciencia*, UNAM, 2018, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/05/22/la-mujer-en-la-sombra-de-la-ciencia-de-los-78-millones-de-investigadores-en-el-mundo-solo-el-28-son-mujeres/>.

Graue, Enrique, Plan de Desarrollo Institucional, 2019-2023, México, UNAM, 2019.

Hernández, Mirtha, “La educación superior, necesidad social en México, Enrique Graue”, *Gaceta UnAM*, 31 de enero, 2019.

Inzunza, Anayanzin, “Acciones para impulsar las investigaciones sobre ciencia y género en México”, entrevista a E. M. Pérez-Armendáriz, *Revista Forum Noticias del Fcct*, núm. 14, pp. 64-69, 2016, http://www.foroconsultivo.org.mx/forum/2016_julio/mobile/index.html#p=64.

Lorenzano, Sandra (ed.), “Voces de las universitarias para los nuevos tiempos.

Testimonios sobre género y pospandemia”, Coordinación para la Igualdad de Género, UNAM, 2021, <https://www.facebook.com/igualdadUNAM>.

Martínez, Tamara, seminario virtual “La investigación y la docencia en tiempos de pandemia. Una reflexión con enfoque de género”, *La Boletina*, núm. 5, Coordinación para la Igualdad de Género, UNAM, 2020, <https://www.facebook.com/igualdadUNAM>.

Meza, Lilia et al. (eds.), *Latinoamericanas en las Ciencias Exactas y de la Vida*, vols. 1 y 2, Facultad de Medicina, UNAM (Declaratoria de políticas científicas

©Federación Mexicana de Universitarias AC

111

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

recomendadas), 2008.

Myers, K. R., W. Y. Tham, Y. Yin *et al.*, “Unequal effects of the covid-19 pandemic on scientists”, *Nature Human Behaviour*, núm. 4, pp. 808-883, 2020, <https://www.nature.com/articles/s41562-020-0921-y>.

Pérez-Armendáriz, E. Martha, “Hacia la inclusión de la equidad de género en la política de ciencia y tecnología en México”, *Investigación y Ciencia*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, núm. 46, 2010, <http://www.uaa.mx/investigacion/revista/archivo/revista46/Articulo%206.pdf>.

_____, Lena Ruiz Azuara, María Valdés y Margarita Rosado, “Acciones del grupo Mujer y Ciencia, UNAM, para impulsar la inclusión de la perspectiva de género (PEG) en la Ley de Ciencia y Tecnología e Innovación de México”, *Ciencia, Tecnología y Género*, núm. 63 (3), pp. 62-71, 2012.

_____*et al.*, “La mujer y la ciencia”, México, *Nueva Sociedad*, núm. 74, pp. 141-145.

_____, Isabel Noguerón e Isaura Meza, “Asociación Mexicana de Mujeres en la Ciencia. A descriptive study”, *9th International Conference of Women Engineers and Scientists, Reino Unido*, 1991, pp. 77-80.

_____, Lucía Melgar y Norma Muñoz Sevilla, “Declaratoria de Mesa de recomendaciones con perspectiva de género en la investigación”, *Una mirada a la ciencia y tecnología con perspectiva de género: Hacia una política pública*, foro consultivo científico y tecnológico, UNAM, 2013, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YL3NnRD7OhAJ:https://www.foroconsultivo.org.mx/eventos_realizados/mirada_ciencia_tecnologia_e_innovacion/equidad_genero_documento.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx&client=firefox-b-d.

_____*y* José Franco, “Declaratoria de políticas científicas generadas en el taller Superando la Inequidad, acciones para reconocer y estimular el campo de

©Federación Mexicana de Universitarias AC

112

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

ciencia y género en México”, foro consultivo de ciencia y tecnología, UNAM, 2015, <https://www.mujiencia.unam.mx/>.

_____, “Políticas públicas en la ciencia con perspectiva de género, contribuciones de la Ciudad de México”, *Género, políticas públicas en ciencia y educación superior en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2018, pp. 187-201.

Pérez-Armendáriz, E. Martha, “Políticas para la igualdad de género para la comunidad académica durante y posterior a la pandemia”, *La investigación y docencia en tiempos de pandemia: una visión con perspectiva de género*, Coordinación para la Igualdad de Género en la Universidad Nacional Autónoma de México, 2020a, <https://www.youtube.com/watch?v=aSQgB34LxLw>.

_____, “Covid-19 y género”, Academia Nacional de Medicina, 2020b, <https://www.youtube.com/watch?v=jRCINPMWbJ8>.

_____, *Ciencia, género y la pandemia del covid-19. Voces de las universitarias para los nuevos tiempos. Testimonios sobre género y pospandemia*, Sandra Lorenzano (ed). Coordinación para la Igualdad de Género, UNAM, 2021a. En proceso de impresión (2021).

_____, “Políticas públicas con perspectiva de género para las ciencias relacionadas a la salud en México”, en *Ciencia, Salud y Género*, UNAM, Facultad de Medicina, 2021b.

_____, M. Yoko Takane y Margarita Rosado, *Avances en la inclusión de la perspectiva de género en el anteproyecto de la Ley General de Humanidades, Ciencia y Tecnología*. Plataforma de consulta del Conacyt, y Memoria de los Foros Temáticos Nacionales “Hacia la primera ley general en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación”, 2021c.

_____, “Contribuciones para ampliar la perspectiva de género en la Universidad Nacional Autónoma de México”, Programa Integral de Capacitación para las Comisiones Internas para la Igualdad de Género, Coordinación para la Igualdad de Género, UNAM, 2021d, <https://www.youtube.com/watch?v=B-dzbL8W8At4>.

©Federación Mexicana de Universitarias AC

113

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

- _____, M. Margarita Rosado y Yoko Takane, 2021e, *El campo de ciencia y género en México, hacia su reconocimiento*, en proceso de impresión, UNAM.
- Ruiz-Azuara, Lena, “Impacto de la mujer en la ciencia”, congreso El despertar de la vocación científica en las niñas, 2018, <https://paginas.matem.unam.mx/videos/2018/octubre-2018/el-despertar-de-la-vocacion-cientifica-en-la-ni-nas-octubre-2018/909-impacto-de-la-mujer-en-la-ciencia-lena-ruiz-azuara>.
- Takane, M. Yoko, “La vocación científica de las mujeres jóvenes: ciencias, tecnología, ingenierías y matemáticas STEM”, seminario virtual “Romper las desigualdades de género en la prepa”, 2021, Coordinación de evaluación educativa, Escuela Nacional Preparatoria, <https://www.youtube.com/watch?v=eYGZs-H4Kjhs&t=375s>.
- Universidad Nacional Autónoma de México, *La UNAM en números (2019-2020)*, 2020, Portal de Estadística Universitaria, versión en pdf. <http://www.estadistica.unam.mx/numeralia/>.

Las trabajadoras del sector salud: derechohabientes y usuarias de las instituciones de salud durante la epidemia de covid-19 en México⁸⁸

Adriana Morán Ugarte⁸⁹

Resumen:

Este artículo examina la situación de las trabajadoras del sector salud durante la pandemia, destacando la sobrecarga laboral, la falta de equipo de protección y las agresiones sufridas. También aborda las desigualdades de género en el liderazgo del sector salud y la falta de apoyo emocional para las trabajadoras afectadas por la pandemia. Propone medidas para mejorar las condiciones laborales y garantizar la equidad de género en el sistema de salud.

Abstract:

This article examines the situation of women health workers during the pandemic, highlighting work overload, lack of protective equipment, and the attacks they have suffered. It also addresses gender inequalities in health sector leadership and the lack of emotional support for workers affected by the pandemic. It proposes measures to improve working conditions and ensure gender equity in the health system.

⁸⁸ El estudio objeto de este ensayo concluyó el 28 de octubre de 2020.

⁸⁹ Premio Nacional de Administración SSA, 2013. Diplomada en Comunicación Social, UNAP, Licenciada en Ciencias de la Comunicación, FCPyS-UNAM. Desarrolladora de Atenea Materiales, juegos de mesa sobre mujeres destacadas. Integrante de la FEMU

¿Qué es el sector salud?

Lo que se suele llamar sector salud es de modo formal el Sistema Nacional de Salud (SNS), cuya definición está contenida en la Ley General de Salud, capítulo I, disposiciones comunes, artículo 5: “El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud”.⁹⁰

Las instituciones que conforman al Sistema Nacional de Salud son: la Secretaría de Salud federal (SSA), las secretarías de Salud locales, el Instituto de Salud del Bienestar (INSABI), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (Pemex), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y las instituciones privadas y no gubernamentales. El presente trabajo es un análisis de las instituciones públicas del SNS.

Con respecto a las funciones que debe llevar a cabo el Sistema Nacional de Salud, la Ley General de Salud, capítulo I, Disposiciones comunes, artículo 6, señala:

El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos: I. Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en la promoción, implementación e impulso de acciones de atención integrada de carácter

⁹⁰ Ley General de Salud, acceso el 21 de agosto de 2020, http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf

preventivo, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas; II. Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país; III. Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y personas con discapacidad, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social; IV. Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez; IV bis. Impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas que propicien el desarrollo de sus potencialidades político-sociales y culturales; V. Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente; VI. Impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud; VI bis. Promover el conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica en condiciones adecuadas; VII. Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección; VIII. Promover un sistema de fomento sanitario que coadyuve al desarrollo de productos y servicios que no sean nocivos para la salud; IX. Promover el desarrollo de los servicios de salud con base en la integración de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de atención a la salud; X. Proporcionar orientación a la población respecto de la importancia de la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y su relación con los beneficios a la salud; XI. Diseñar y ejecutar políticas públicas que propicien la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, que contrarreste eficientemente la desnutrición, el sobrepeso, la obesidad y otros trastornos; y XII. Acorde a las demás disposiciones legales aplicables, promover la creación de programas de atención integral para la atención de las víctimas y victimarios de acoso y violencia escolar, en coordinación con las autoridades educativas.⁹¹

⁹¹ Ley General de Salud (en línea), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf, consulta: 21 de agosto de 2020.

El artículo 7 de esta misma ley establece que “la coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud”.⁹²

¿Cómo se conformaron las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud?

El primer antecedente que estableció una autoridad sanitaria es de 1628, mediante el Real Tribunal del Protomedicato que supervisaba la enseñanza y el ejercicio de la medicina, inspeccionaba boticas, coordinaba la higiene pública y la policía médica, con la que hacía frente a las epidemias. Funcionó hasta 1831, cuando se creó la Facultad Médica del Distrito Federal que aplicaba exámenes a especialistas de la sanidad y expedía títulos en medicina, cirugía o farmacia.

Para 1841 surge el Consejo Superior de Salubridad, que fue la principal instancia rectora de la medicina del siglo XIX. Estableció la reglamentación higiénica urbana, de establecimientos comerciales e industriales, talleres de alto riego, mercados, rastros, establos, hospitales y centros educativos. De 1865 a 1867 operó el Consejo Central de Salubridad, que se encargó de la higiene pública y la policía médica. En 1868 fue sustituido por el Consejo Superior de Salubridad, retomando el nombre de 1841 y prácticamente con las mismas facultades, por lo que el 24 de enero de 1872 expidió el Nuevo Reglamento, el cual lo consolidaba como un órgano técnico, consultivo, normativo y ejecutivo, cuya acción se enfocaba a la prevención y resolución de los problemas sanitarios. En 1891 el Congreso de la Unión aprobó el primer Código Sanitario.

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el artículo 16 señalaba: “La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía”.⁹³ El artículo 73, fracción

XVI, establecía: “El Consejo de Salubridad General dependerá del presidente, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país”.⁹⁴

Con la aparición de la primera Ley de Secretarías de Estado, promulgada por Venustiano Carranza en abril de 1919:

Se construyó el Departamento de Salubridad como una instancia del Ejecutivo Federal, responsable de efectuar los programas gubernamentales en materia de prevención y combate a las adicciones, las tareas de higiene pública, la administración de diversas unidades de atención médica; entre las facultades más importantes imperaban la aplicación del primer Código Sanitario del país puesto en vigor en 1891. Para 1923 el Departamento de Salubridad ya contaba con 19 delegaciones en las capitales de las entidades federales, había desconcentrado sus servicios de sanidad pública en los puertos, en las ciudades y en las comunidades localizadas en las franjas fronterizas.⁹⁵

En 1934, mediante la suscripción de convenios entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas con fundamento en la Ley de Coordinación y Cooperación de los Servicios Sanitarios, se crearon los servicios coordinados de salud pública. En 1937 se publicó el Decreto de reforma a las Leyes de las Secretarías de Estado, el cual establece el funcionamiento de la Secretaría de Asistencia Pública a partir del 1 de enero de 1938. El presidente Lázaro Cárdenas demanda la constitución de;

un órgano gubernamental que atendiese la obligación del Estado en materia de asistencia a la población, particularmente de aquella en condiciones de marginación, pobreza indigencia y escasez, pero no desde el punto de vista religioso de la caridad, sino desde la perspectiva de la necesidad social de la aplicación de la justicia de la observancia de los preceptos de la ley, para la

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Antecedentes históricos y constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2006, p. 306.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 330.

⁹⁵ *60 años al servicio de la salud de los mexicanos. Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud*, México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, 2004, p. 26.

concreción de un proyecto nacional. La Secretaría de la Asistencia Pública se constituyó con los establecimientos de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, unidades administrativas del Departamento de Asistencia Infantil y de algunas otras instancias de atención social como: casas habitación, albergues, asilos, entre otros.⁹⁶

En 1940, el presidente Manuel Ávila Camacho toma como base las propuestas elaboradas por los médicos Salvador Zubirán y Gustavo Baz Prada, y establece como compromiso de su gobierno la necesidad de impulsar la atención de las tareas del Estado en materia de salubridad y asistencia. Es en el segundo Plan Sexenal (1940-1946) donde queda establecido el Programa de Salubridad y Sanidad de la República a través de seis postulados y 156 puntos.

También se establecía el, proceder a un estudio respecto a la conveniencia de reunir las actividades que estaban encomendadas al Departamento de Salubridad y a la Secretaría de Asistencia Pública, se llega a la conclusión de que en este estudio formará parte de la colaboración entre dos dependencias para aquellos trabajos que sean convenientes. El 15 de octubre de 1943 el presidente Ávila Camacho firma el decreto que constituye la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a partir de la función del Departamento de Salubridad y de la Secretaría de Asistencia Pública, es publicado el 18 de octubre de 1943 en el DOF con entrada en vigor el primero de enero de 1943.⁹⁷

¿Quiénes fueron las mujeres que laboraron en la Secretaría de Salubridad y Asistencia?

Es fundamental reconocer a los miles de mujeres anónimas que durante décadas han realizado las labores de atención a la salud pública, tanto en México como en el mundo, así como tener muy presente que padecieron dobles y triples

⁹⁶ *Ibid.*, p. 31.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 32

jornadas, ya que al dar cumplimiento a uno de los roles de género más atribuidos a las mujeres: el cuidado de enfermos de forma profesional, se les pedía que también se hicieran cargo del cuidado de ancianos y menores.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), así como los organismos sanitarios que la precedieron, estaban conformados en una gran parte por mujeres, servidoras públicas que hacían labores tanto de enfermería como trabajos administrativos de tipo secretarial.

Adicionalmente, en la primera mitad de siglo XX se vivieron intensos procesos de “consolidación de las instituciones de salubridad y asistencia, así como la ampliación de los programas de salud pública, fueron procesos en los que participaron numerosas mujeres en alguna de las diferentes vertientes en las que se configuró la enfermería: visitadoras o sanitarias, de hospitales y como ayudantes”.⁹⁸

⁹⁸ Claudia Agostoni, *Instruir, confortar y cuidar: enfermeras visitadoras y de hospitales en México, 1920-1950*, acceso el 25 de agosto de 2020, <https://journals.openedition.org/nuevo-mundo/76201>.

Con base en el decreto del 17 de mayo de 1929 se organizó el “Servicio de enfermeras visitadoras, se establecieron los Centros de Gente de Higiene Infantil, el Comité Nacional de Lucha contra el Alcoholismo, la Oficina de Intercambio Sanitario para recopilar, clasificar y repartir la información científica extranjera, la Unidad Sanitaria de Veracruz, la Escuela de Puericultura y se reorganizó la Escuela de Salubridad”.⁹⁹



Las enfermeras visitadoras del Departamento de Salubridad colaboraron en la realización de los programas de salud materno-infantil, en campañas de vacunación entre 1920 y 1940, y en campañas contra enfermedades como el paludismo, el dengue y lepras, por lo constituyen un pilar de la salud pública, ya que la atención que brindaban implicaba el constante traslado a comunidades apartadas y de difícil acceso.

⁹⁹ 60 años al servicio de la salud de los mexicanos, p. 26.



Con la creación de la Secretaría de Salud y Asistencia y el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado en 1960, y el establecimiento formal de los servicios de salud estatales, se conforman las instituciones públicas del actual Sistema Nacional de Salud, que implicó la incorporación de una gran cantidad de mujeres trabajadoras.



©Federación Mexicana de Universitarias AC

124

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

Un ejemplo de organización de mujeres trabajadoras de la sanidad que buscan mejorar sus condiciones laborales es el Primer Encuentro Nacional de Enfermeras, celebrado del 22 al 24 de junio de 1950, que implementaron las enfermeras de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Entre las conclusiones del Primer Encuentro Nacional de Enfermeras, se promulgó la conversión de 2 806 plazas de enfermeras federales, 600 coordinadas y 109 ejidales al nuevo tabulador salarial, lo cual constituye un ascenso a la categoría inmediata superior con un costo de \$1 252 896.00. Se aprobó la gestión de un ascenso a la categoría inmediata superior para las enfermeras que hayan aprobado el curso en la escuela de salubridad previa computación de su puntuación sindical y su derecho escalafonario, así como aquellas que cumplan cinco años de servicios ininterrumpidos. Se aprueba establecer el Fondo de Defunción de la Enfermera, conformado por un donativo de \$5.00 que la SSA entrega como gratificación el Día de la Enfermera a cada una de ellas, con un monto de \$1 000.00 a los beneficiarios en caso de deceso.¹⁰⁰

La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por la construcción y modernización de hospitales generales e institutos de especialización, destacando la ampliación del ámbito hospitalario, así como la creciente especialización de la enfermería.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 131.



¿Quiénes son las mujeres que hoy laboran en las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud?

En un primer acercamiento, tenemos que las mujeres que integran el sector salud público son todas aquellas que laboran o prestan sus servicios en las Secretarías de Salud (locales o federal), el INSABI, el IMSS, el ISSSTE, las instituciones privadas y no gubernamentales dedicadas a la salud, y las que laboren en las áreas de salud en Pemex, SEDENA y SEMAR.

Entre las obligaciones legales del Sistema Nacional de Salud se encuentra que las mujeres que en él laboran prestan servicios a toda la población; atienden problemas sanitarios; colaboran para el bienestar social de los habitantes, especialmente aquellos en condiciones de vulnerabilidad; apoyan el

©Federación Mexicana de Universitarias AC

126

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente; promueven el desarrollo y práctica de la medicina tradicional indígena, coadyuvan a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionadas con la salud; proporcionan orientación sobre salud, nutrición, cuidados. Incluso promueven la creación de programas de atención integral para la atención de víctimas y victimarios de acoso y violencia familiar, social y escolar; además de brindar atención médica a personas blanco de violencia de todo tipo. En muy pocos casos, hay mujeres en el Sistema Nacional de Salud que diseñan las políticas públicas. La mayoría de las mujeres labora como enfermeras, realiza funciones de oficina y en el mejor de los casos son médicas. Destaca que en el actual gobierno no hay mujeres que ocupen la secretaría o subsecretarías federales en salud, o sean titulares del IMSS, ISSSTE e INSABI; por el contrario, sí hay mujeres al frente de las secretarías o servicios de salud en los estados. La titularidad de la cabeza del Sistema Nacional de Salud, la Secretaría de Salud federal, ya ha sido ejercida por una mujer, tal es el caso de la Dra. Mercedes Juan López, de diciembre de 2012 al 8 de febrero de 2016. En otras administraciones federales se ha contado con mujeres subsecretarias federales y directoras de instituciones de salud.

La última mujer en ser Subsecretaria de Salud fue la doctora Asa Cristina Laurel de la Subsecretaría de Integración y Desarrollo, que renunció el pasado 19 de junio de 2020 por desacuerdos con el titular de la dependencia, por la intención de desaparecer el área. Esto finalmente se concretó con el decreto del 19 de agosto de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*, que traslada las principales áreas de la Subsecretaría de Integración y Desarrollo a la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud de la SSA.

En el semanario *Proceso*, número 2287, Mathieu Tourliere publicó el reportaje titulado “El de AMLO, un gobierno de ‘fifis’”, donde señala que, en relación con el sexo de los principales funcionarios, “en la Secretaría de Salud

hay ocho mujeres por 28 hombres en posiciones dominantes, de ellas, cuatro ocupan los centros dedicados a la salud sexual y reproductiva, la infancia o el DIF. En el IMSS hay cuatro hombres por dos, y en el ISSSTE hay ocho hombres y ninguna mujer”.¹⁰¹

El cuidado por el personal sanitario ha sido un tema recurrente tanto de la Organización Mundial de la Salud como de la Organización Panamericana de la Salud, por lo que en marzo de 2019, antes de que surgiera la pandemia, la OMS, la Red Mundial de Personal Sanitario y Women in Global Health presentaron el informe: “10 cuestiones clave para garantizar la equidad entre hombres y mujeres en el personal sanitario mundial”, en el que se describen los factores sociales y económicos que determinan por qué son pocas las mujeres que ejercen funciones de liderazgo en el ámbito de la salud mundial, y hace un llamado a la acción para abordar la desigualdad:

1. Las mujeres representan el 70% del personal sanitario, pero sólo el 25% ocupa puestos de responsabilidad. Los servicios de salud a nivel mundial son dispensados por mujeres en un sector dirigido por hombres. Estas desigualdades entre los sexos en materia de liderazgo se deben a estereotipos, discriminación y desequilibrios de poder. Algunas mujeres se ven aún más desfavorecidas por su raza o clase social.
2. La desigualdad entre hombres y mujeres en el seno del personal sanitario es indicativa de un problema más amplio en la salud mundial. La salud mundial está dirigida predominantemente por hombres: el 69% de las organizaciones sanitarias mundiales están dirigidas por hombres, y el 80% de los presidentes de consejos ejecutivos son hombres. Sólo el 20% de las organizaciones sanitarias mundiales tienen paridad entre los sexos en sus consejos ejecutivos, y sólo el 25% tienen paridad entre los sexos en los puestos directivos superiores.

101 Mathieu Tourliere, “El de AMLO, un gobierno de ‘fifis’”, semanario *Proceso*, núm. 2287,

3. Con frecuencia, las normas de género y los estereotipos relacionados con el empleo pueden afectar a las funciones que desempeñan las mujeres. La clasificación cultural de las funciones entre “masculinas” y “femeninas” impide que las mujeres alcancen los puestos de dirección.
4. Estos estereotipos contribuyen en gran medida a las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Las trabajadoras sanitarias también sufren una diferencia salarial por razón de género de aproximadamente el 25%. Esta diferencia es en término medio más alta en el sector de la salud mundial, que en otros sectores. Las trabajadoras suelen ocupar puestos de inferior categoría y más bajos salarios (a menudo no remunerados).
5. Las mujeres suelen sufrir prejuicios y discriminación, así como acoso sexual. Esto puede afectar a sus carreras, provocarles un estrés extremo y minar su ánimo. Muchos países carecen de leyes y de protección social, que constituyen la base de la igualdad de género en el trabajo; además, es más probable que los hombres que trabajan en el sector de la salud se sindicalicen para defender sus derechos que las mujeres.
6. La desigualdad entre los sexos está poniendo en peligro la prestación de servicios sanitarios. Se calcula que para 2030 se necesitarán 40 millones de nuevos puestos de trabajo en el sector sanitario y social mundial. Sin embargo, se calcula que hay un déficit de 18 millones de trabajadores sanitarios, principalmente en los países de ingresos bajos y medios.
7. Dejar que el equilibrio entre los sexos se establezca por sí solo no es una opción. Si no se adoptan medidas específicas y orientadas, se calcula que serán necesarios 202 años para lograr la igualdad entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo.
8. Abordar las desigualdades entre hombres y mujeres en el seno del personal del sector sanitario y social, que es uno de los principales sectores de empleo de las mujeres, podría repercutir enormemente en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El hecho de cubrir los

millones de puestos de trabajo nuevos que deben crearse para satisfacer la demanda creciente y alcanzar la cobertura sanitaria universal y los ODS relacionados con la salud para 2030 ofrece un beneficio para la salud. La igualdad entre los sexos resulta beneficiosa, ya que la inversión en las mujeres y en la educación de las niñas para que se incorporen al trabajo formal y remunerado aumentará la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a medida que éstas obtengan ingresos, educación y autonomía. A su vez, es probable que esto mejore la educación familiar, la nutrición, la salud de las mujeres y los niños y otros aspectos del desarrollo. Por último, hay un dividendo para el desarrollo a medida que se crean diferencia es en término medio más alta en el sector de la salud mundial, que en otros sectores. Las trabajadoras suelen ocupar puestos de inferior categoría y más bajos salarios (a menudo no remunerados).

9. Los países deben adoptar políticas que aborden las causas subyacentes de las desigualdades entre hombres y mujeres. Se trata de un cambio transformador en materia de género. Por ejemplo, el hecho de añadir empleos para el personal sanitario en las condiciones actuales no resolverá las desigualdades entre los sexos que agravan la escasez de trabajadores sanitarios. Hasta la fecha, las políticas han tratado de ayudar a las mujeres a encajar en sistemas no equitativos; ahora tenemos que mejorar el sistema y el entorno laboral con el fin de crear trabajo decente para las mujeres y subsanar las desigualdades entre los sexos en materia de liderazgo y remuneración.
10. Es necesario reorientar la investigación sobre el personal del sector sanitario y social a escala mundial. La investigación debe centrarse prioritariamente en los países de ingresos bajos y medios; adoptar una perspectiva de género e intersectorialidad; incluir datos desglosados por sexo y género, e incluir al personal del sector social. La investigación

debe ir más allá de la descripción de las inequidades entre los sexos para evaluar también el impacto de las intervenciones transformadoras en materia de género.¹⁰²

En los centros públicos, en hospitales, clínicas, institutos u oficinas del Sistema Nacional de Salud ocurren continuas manifestaciones de violencia; ya sea entre los propios integrantes del personal sanitario, o entre la autoridad y sus trabajadores y trabajadoras, y adicionalmente, por la naturaleza de los servicios de salud, también es muy frecuente que se den enfrentamientos entre el personal sanitario y los familiares y usuarios de dichos servicios.

También es muy frecuente que la población que acude a los servicios públicos de salud manifieste estereotipos de género y quiera que en clínicas, hospitales e institutos le atienda un “doctor”, ya que suponen que el doctor debe ser un hombre, y la mujer debe estar supeditada a la autoridad masculina bajo la forma de enfermera, asistente o cuidadora.

Por todo lo anterior, podemos establecer que muchas, muchísimas, de las mujeres que hoy laboran en las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud enfrentan, de modo cotidiano: inequidades en las posiciones de mando; perpetuación de los estereotipos de género; sobrecarga de labores; desigualdad salarial; violencia por parte de compañeros y compañeras de trabajo; agresiones por parte de familiares y usuarios de los servicios de salud, e incluso acoso y hostigamiento en los espacios público y privado.

11. ¹⁰² 10 cuestiones clave para garantizar la equidad entre hombres y mujeres en el personal sanitario mundial (en línea), <https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail-1/10-key-issues-in-ensuring-gender-equity-in-the-global-health-workforce>, consulta: 27 de agosto de 2020.

¿Cuál ha sido la atención a la salud de las mujeres?

Como ya se ha señalado, las mujeres han formado parte de los servicios sanitarios del país, y al mismo tiempo también son derechohabientes y usuarias de dichos servicios, por lo que vale la pena conocer cómo se ha atendido la salud de las mujeres.

Durante el siglo XIX, los servicios de salud pública para las mujeres se brindaban sólo en dos condiciones: la maternidad o la prostitución. Ambas actividades habían llamado la atención de médicos e higienistas, que consideraban a las madres como una fuente de problemas de salud al padecer distocias y fiebres puerperales. En el caso de las prostitutas eran altamente frecuentes las enfermedades de transmisión sexual, por lo que a partir del gobierno de Maximiliano I comenzó el registro oficial de prostitutas.

El Reglamento de Sanidad de 1898 estableció el registro de prostitutas y obligaba a que se realizaran exámenes de salud, determinando sanciones a quienes no cumplieran. “En el siglo XIX, para las hoy llamadas sexoservidoras, los reglamentos sanitarios prohibían el ejercicio de la prostitución si presentaban alguna enfermedad venérea o una enfermedad de la piel como la lepra”.¹⁰³

El 1926 se publicó el Nuevo Reglamento que mantiene la obligación de las autoridades sanitarias de verificar las condiciones de salud de mujeres prostitutas, esto no por su salud, sino por considerar que contribuían a la expansión de las enfermedades venéreas.

¹⁰³ *Secretaría de Salud. Setenta años de salud pública en México*, México, Secretaría de Salud, 2013, p. 48.

La actual atención a la salud de la mujer ha pasado de un enfoque estigmatizado y reduccionista a uno que pretende ser integrador de acciones preventivas, de diagnóstico temprano y de tratamientos altamente especializados. Lo que no siempre se ha cumplido, como ya señalaba la OMS en 2009 para casi todos los países del mundo:

Las carencias de los sistemas de salud privan de asistencia sanitaria a las mujeres. Los motivos por los que los sistemas de salud no cumplen sus obligaciones con las mujeres suelen ser complejos y guardan relación con los prejuicios de la sociedad contra ellas. No obstante, esas carencias se pueden entender y se deben poner en tela de juicio y cambiar. Por ejemplo, las mujeres tienen mayores gastos de salud que los hombres porque utilizan más los servicios asistenciales, pero, por comparación con los varones, suelen ser más pobres y están desempleadas o trabajan a tiempo parcial o en el sector informal, que no ofrece prestaciones sanitarias. Por consiguiente, una de las claves para mejorar la salud de las mujeres consiste en suprimir las barreras económicas que impiden el acceso a la asistencia sanitaria.

Por ejemplo, cuando se cobran cuotas por los servicios de salud materna, las familias pagan una proporción considerable del costo de los servicios prestados por los establecimientos sanitarios, y los gastos que originan los partos complicados suelen alcanzar dimensiones catastróficas.¹⁰⁴

En México ha habido grandes avances en la atención de la salud de la población; una muestra de esto es el incremento en la esperanza de vida en más

¹⁰⁴ *Resumen analítico. Las mujeres y la Salud. Los datos de hoy, la agenda de mañana*, Suiza, Organización Mundial de la Salud, 2009, p. 4.

de 30 años, la reducción de mortalidad en embarazo, parto y posparto, la reducción de mortandad en los primeros cinco años, y la transformación de las causas de mortalidad en el país, pasando de los males infecciosos agudos a las enfermedades crónico-degenerativas.

Sin embargo, la atención a la salud de las mujeres sigue rezagada, aún hay algunas que son discriminadas y excluidas de la atención médica. Las políticas públicas siguen siendo excluyentes, las mujeres no participan en la toma de decisiones ni se realizan estudios sobre el impacto de estas políticas en su salud.

¡Y surgió el SARS-CoV-2!

A finales de 2019 se empezó a saber que había surgido un nuevo virus en Wuhan, China. La OMS fue notificada de modo oficial el 31 de diciembre de 2019; a principios del año siguiente pidió más información y comenzó a emitir alertas. En las semanas siguientes el virus se expandió por Europa y luego a Asia, provocando decenas de miles de contagios y miles de fallecimientos. El 11 de marzo de 2020, la OMS declaró a la pandemia de enfermedad por el virus SARS- CoV-2 (covid-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional y emitió una serie de recomendaciones para su control.

Las autoridades de la Secretaría de Salud confirmaron el 28 de febrero de 2020 el primer caso mexicano con esta enfermedad; se trataba de un hombre de 35 años que viajó a Italia y fue internado en el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias de la Ciudad de México.

Hay que tener en cuenta que el modelo de atención a la salud de la población no derechohabiente de instituciones públicas de salud se transformó durante 2018, ya que el programa del Seguro Popular que se aplicaba en todo el país, y se había construido durante 18 años, fue desaparecido y sustituido por el Insabi, por lo que el Sistema Nacional de Salud se encontraba

©Federación Mexicana de Universitarias AC

134

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

en pleno proceso de transformación cuando surgió la epidemia.

También se debe recordar que antes de que llegara el virus a México, tanto el presidente López Obrador como las autoridades de sanitarias desestimaron la intensidad de la epidemia, incluso seguían invitando a la población a salir, lo que generó mensajes contradictorios.

Como parte del plan de respuesta, el gobierno federal suspendió clases del 20 de marzo al 20 de abril; inició una campaña para promover el lavado de manos y el distanciamiento social, llamada Jornada Nacional de Sana Distancia; inició la reconversión de hospitales e institutos para atender a los enfermos de covid, y comenzó la transmisión por televisión abierta de una conferencia de prensa encabezada por el subsecretario de Promoción y Prevención de la Salud de la SSA, doctor Hugo López-Gatell, de una hora de duración, con el fin de mantener informada a la población.

El 19 de marzo de 2020 el Consejo de Salubridad General en sesión extraordinaria reconoció la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (covid-19) en México como una enfermedad grave de atención prioritaria. El Consejo estableció que la Secretaría de Salud dictará las medidas para la prevención y control de la epidemia de virus SARS-CoV-2 (covid-19), mismas que definirán las modalidades específicas, las fechas de inicio y su término, así como su extensión territorial.

Para el 23 de marzo de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que se establecen los criterios en materia de administración de recursos humanos para contener la propagación del coronavirus covid-19, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el cual determina en su artículo 1 que durante el periodo entre el 23 de marzo de 2020 y el 17 de abril de 2020 se “podrá permitir lo siguiente: A. Trabajo en casa para adultos mayores de 60 años, personas con discapacidad, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, y personas con enfermedades crónicas no transmisibles (diabetes, hipertensión, pulmonar, hepática, metabólica,

obesidad mórbida, insuficiencia renal, lupus, cáncer, cardíaca, entre otras, asociadas a un incremento en el riesgo de complicaciones)”.¹⁰⁵ El resultado fue que, en promedio, 30% de los trabajadores de salud se incapacitaron a causa de la epidemia, y el personal que quedó activo debe cumplir sus funciones y las de los ausentes, sin ningún tipo de apoyo o compensación.

El jueves 26 de marzo de 2020, el gobierno federal suspendió todas las actividades no esenciales hasta el 1 de agosto, periodo que finalmente se extendió al 4 de enero de 2021.

Pese a estas medidas, el 26 de agosto de 2020 México superó los 62 000 muertos en cifras oficiales, por lo que la OPS señaló que es una de las naciones más afectadas por coronavirus en América Latina. Carissa F. Etienne, directora del organismo, expresó en conferencia de prensa que, a pesar de este panorama, muchas naciones han iniciado la reapertura económica y gradual de las actividades y el relajamiento de las restricciones de aislamiento social, lo que parece una desconexión real entre las normas que se están poniendo en práctica y lo que dice la curva epidemiológica. Agregó que empieza a registrarse una insensibilización en la población, ya que ésta va acostumbrándose al impacto de la pandemia y las cifras que se informan día tras día, durante meses.

Covid-19, enfermedad profesional

Desde el principio de esta pandemia, el personal médico y sanitario de la salud pública denunció la falta de equipo suficiente y seguro para protegerse. Se levantaron voces sobre los riesgos de escasez de materiales de protección sanitaria. La primera respuesta oficial fue ignorarlos, luego conseguir lo que pudieran y, a veces, incluso sancionar a los quejosos.

Adicionalmente a la falta de equipo, el personal sanitario ha tenido que

soportar agresiones, como gritos e insultos; han sido rociados con agua, cloro y café caliente, los han bajado del transporte público y han sufrido acoso por sus vecinos. Todo por considerar que su ejercicio profesional los vuelve factores de contagio para la comunidad.

De acuerdo con datos proporcionados por el doctor José Luis Alomía, titular de la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud, al 15 de octubre de 2020, el covid-19 ha cobrado la vida de 1 744 profesionales de la salud en el país, esto comprende personal médico, de enfermería, administrativo, de ambulancia, dentistas, laboratoristas, camilleros, químicos, entre otros. Y se sospecha que fue la causa de muerte en otros 164 casos.

Más de 400 decesos ocurrieron en la Ciudad de México, 150 en el Estado de México, y más de cien en Veracruz y Puebla, respectivamente. El 70% eran hombres. En relación con la ocupación: 49% era personal de medicina; 29% era de otras áreas de salud; 18%, de enfermería, y 2%, de odontología y laboratorios, cada uno.

Reiteradamente, la Organización Panamericana de la Salud ha señalado que el personal sanitario de América ha sido afectado. México y Estados Unidos encabezan la lista al sumar, en conjunto, casi 85% de todas las muertes por covid-19 entre los trabajadores de la salud en la región.

El total de contagios acumulados entre el personal sanitario es de 127 053 casos; de éstos, el 60% fue en mujeres, 42% en el área de enfermería y 36% presentaba una o más comorbilidades. El personal sanitario representa más del 10% del total de contagios, lo que duplica los estándares internacionales.

¹⁰⁵ Acuerdo por el que se establecen los criterios en materia de administración de recursos humanos para contener la propagación del coronavirus covid-19, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, acceso el 27 de agosto de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590157&fecha=23/03/2020.

Del personal contagiado a lo largo de la epidemia, 36% presenta obesidad; 47%, hipertensión; 30%, diabetes; 19%, tabaquismo; 18%, asma; 11%, otra condición; 8%, enfermedades cardiovasculares; 3%, inmunosupresión; 2%, insuficiencia renal crónica; 2%, enfermedad pulmonar obstructiva crónica y 1%, VIH/sida.

Hay que añadir que el desglose de estos datos en otras categorías ha sido muy difícil, por las constantes negativas de la Secretaría de Salud a proporcionar información, al punto que el 26 de agosto de 2020, en la sesión pública del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), declaró la inexistencia del modelo de proyección de brotes que ha utilizado, sus resultados, la metodología empleada y su eficiencia con el fin de acreditar el establecimiento de políticas públicas contra la enfermedad, revocó la respuesta de inexistencia de datos a la Secretaría de Salud y ordenó hacer una búsqueda exhaustiva.

Luego de varias quejas de trabajadores contra el IMSS y otras instituciones, el 16 de octubre se dio a conocer en el *Semanario Judicial de la Federación* que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que es obligatorio proporcionar equipo de protección al personal de salud pública expuesto al contagio de covid-19. Así, el máximo tribunal emitió una jurisprudencia para proteger al capital humano del sector salud por la pandemia. De esta manera, el Poder Judicial respalda a todo el personal que decida ampararse para no atender pacientes con covid-19 en tanto no se les proporcione el equipo de protección personal adecuado para evitar el riesgo de contagio de la enfermedad.

Situación actual de las trabajadoras de las instituciones públicas del SNS

Para obtener datos de primera mano de la situación actual de la epidemia, se realizó un formulario encuesta en Google del 30 de septiembre al 20 de octubre con una muestra de 83 trabajadoras de áreas hospitalarias de la Secretaría de Salud federal y secretarías estatales, de las cuales 49% fueron enfermeras; 29%, doctoras; 14%, administrativas; 2%, trabajadoras sociales; 2%, radiólogas; 2%, psicólogas; 1%, laboratoristas y 1%, químicas.

El 73% de las trabajadoras aseguró que sus labores se han incrementado y 90% modificó sus rutinas por la epidemia; 59% señaló haber tenido una compañera o compañero de trabajo que murió por covid-19, de éstas 84% dijo no haber recibido ningún tipo de apoyo para enfrentar estos fallecimientos.

Durante los siete meses que lleva la epidemia, 86% de las encuestadas manifiesta tener mayores niveles de estrés, 57% refiere agotamiento, 56% mayor ansiedad, 45% padece insomnio, 36% irritabilidad y 32% depresión.

El 85% dijo que no se le dotó de equipo de protección y 93% ha tenido que comprar con sus recursos su equipo de protección; 56% señala haber sufrido violencia en su centro de trabajo en primer lugar por parte de las autoridades, en segundo lugar, por familiares de usuarios, en tercer lugar, por los usuarios y en cuarto lugar por compañeras y compañeros de trabajo.

Para el 78% de las trabajadoras encuestadas la respuesta del gobierno a la epidemia no fue la adecuada, dado que no desarrolló una estrategia adecuada, hubo falta de planeación, capacitación al personal, equipo médico y de protección. Un alto porcentaje señala que las medidas de protección, como sana distancia o el uso del cubrebocas, debieron ser de carácter obligatorio dada la gravedad de la situación, y que se debió contratar más personal ante la salida del personal vulnerable.

Conclusiones

- *Desde antes de la epidemia* las instituciones de salud pública no estaban cumpliendo sus obligaciones con las mujeres trabajadoras.
- El personal sanitario era insuficiente antes de la epidemia.
- *Al inicio de la epidemia*, el modelo de atención a la población no derechohabiente de alguna institución pública se encontraba en pleno proceso de transformación con la creación del INSABI y la desaparición del Seguro Popular.
- Las medidas establecidas para el resguardo del personal sanitario en condiciones de indisposición generaron sobrecargas de trabajo en el personal en activo que debe cumplir sus funciones y las de los ausentes, como resultado, experimenta un enorme agotamiento físico y emocional, dado que no ha podido tomar vacaciones.
- Las instituciones públicas no dotaron de equipo de protección necesario al personal sanitario, lo que generó brotes de covid-19 entre los trabajadores al interior de hospitales e institutos.
- El personal sanitario compra el equipo de protección con sus propios recursos económicos.
- *Durante la epidemia*, México contabiliza el mayor número de personas trabajadoras del sector salud muertas por covid-19.
- México registra una letalidad de casi 10%, el doble del promedio mundial.
- No se prevén medidas de mitigación del agotamiento del personal sanitario, considerando que la epidemia durará por lo menos hasta que concluya la temporada de influenza en marzo de 2021, con lo que se contabilizaría un año de situación de emergencia.
- No se ha brindado apoyo emocional a trabajadoras por el fallecimiento por covid-19 de compañeras y compañeros del centro de trabajo.
- No se ha brindado apoyo emocional a los familiares (hijas, hijos,

cónyuges, padres, etc.) del personal sanitario fallecido por covid-19.

Glosario

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INSABI: Instituto de Salud del Bienestar

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LGS: Ley General de Salud

OMS: Organización Mundial de la Salud

OPS: Organización Panamericana de la Salud

Pemex: Petróleos Mexicanos

Sedena: Secretaría de la Defensa Nacional

Semar: Secretaría de Marina

SNS: Sistema Nacional de Salud

SSA: Secretaría de Salubridad y Asistencia

Ssa: Secretaría de Salud

Fuentes.

- Acuerdo por el que se establecen los criterios en materia de administración de recursos humanos para contener la propagación del coronavirus covid-19, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590157&fecha=23/03/2020, consulta: 27 de agosto de 2020.
- Agostoni, Claudia, “Instruir, confortar y cuidar: enfermeras visitadoras y de hospitales en México, 1920-1950” (en línea), 2020, <https://journals.openedition.org/nuevomundo/76201>, consulta: 25 de agosto de 2020.
- Instituto Nacional de Salud Pública de México, *Violencia contra las Mujeres. Un reto para la salud pública en México. Informe Ejecutivo de la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres*, México, INSP, 2004.
- Ley General de Salud (en línea), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf, consulta: 21 de agosto de 2020.
- Morán Ugarte, Adriana; *Transversalización de la perspectiva de género: cinco acciones concretas*, México, 2013.
- Organización Mundial de la Salud, 10 cuestiones clave para garantizar la equidad entre hombres y mujeres en el personal sanitario mundial (en línea), 2020, <https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/10-key-issues-in-ensuring-gender-equity-in-the-global-health-workforce>, consulta: 27 de agosto de 2020.
- _____, *Resumen analítico. Las mujeres y la salud. Los datos de hoy, la agenda de mañana*, Ginebra, OMS, 2009.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (en línea), 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019, consulta: 21 de agosto de 2020.
- Programa Sectorial de Salud 2019-2024 (en línea), 2020, <http://www.diariooficial>.

gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598473&fecha=17/08/2020, consulta: 22 de agosto de 2020.

Secretaría de Gobernación, *Antecedentes históricos y constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2006.

Secretaría de Salud, Reglamento Interior (en línea), 2020, http://www.salud.gob.mx/transparencia/marco_normativo/RegInt.pdf, consulta: 23 de agosto de 2020.

Secretaría de Salud, *Setenta años de salud pública en México*, México, SSA, 2013.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, *60 años al servicio de la salud de los mexicanos. Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud*, México, 2004.

Sistema Universal de Salud, *Retos de cobertura y financiamiento. Centro de investigación económica y presupuestaria* (en línea), 2020, <https://ciep.mx/sistema-universal-de-salud-retos-de-cobertura-y-financiamiento/>, consulta: 22 de agosto de 2020.

Tourliere, Mathieu, “El de AMLO, un gobierno de ‘fifis’”, *Proceso* núm. 2287, 2020, pp. 26-29.

Fotografías

Todas las fotografías fueron tomadas del libro *60 Años al servicio de la salud de los mexicanos. Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud*, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, México, 2004.

Hacia una potencia científica: El modelo de las 4A como estrategia para vincular educación y sector tecnológico en México con enfoque de Derechos Humanos

Dra. Nayana María Guerrero Ramírez¹⁰⁶
Mtro. Diego Norberto Mendoza Ornelas¹⁰⁷

Resumen.

En el presente se analiza cómo México puede convertirse en una potencia científica y tecnológica mediante la vinculación entre el sistema educativo y el sector tecnológico, bajo un enfoque de derechos humanos. Se propone el modelo de las 4A de Katarina Tomasevski (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) como marco para garantizar el derecho a la educación y fomentar el desarrollo sostenible.

El Plan México, presentado por la presidenta Claudia Sheinbaum, busca formar 150 mil profesionales y técnicos anualmente para 2030, implementar educación dual en el nivel medio superior y promover proyectos científicos y tecnológicos. La estrategia incluye colaboración entre academia, industria y gobierno para preparar a los jóvenes para las demandas laborales, aumentar la competitividad empresarial y reducir desigualdades.

¹⁰⁶ Dra. Nayana María Guerrero Ramírez es social activa de la FEMU, Directora de Gestión y Liderazgo del Tec de Monterrey y profesora de la Asignatura Empresarial “Igualdad de género y liderazgo de las mujeres en las organizaciones para el desarrollo sostenible” de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. nayanaguerrero@gmail.com | www.nayanaguerrero.com

¹⁰⁷ Mtro. Diego Norberto Mendoza Ornelas es maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la FCPyS de la UNAM y colaborador de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM. diego.mendoza.ornelas@gmail.com

Abstract.

This article analyzes how Mexico can become a scientific and technological powerhouse by connecting the education system and the technology sector, using a human rights approach. Katarina Tomasevski's 4A model (affordability, accessibility, acceptability, and adaptability) is proposed as a framework to guarantee the right to education and promote sustainable development.

Plan Mexico, presented by President Claudia Sheinbaum, seeks to train 150,000 professionals and technicians annually by 2030, implement dual education at the upper secondary level, and promote scientific and technological projects. The strategy includes collaboration between academia, industry, and government to prepare young people for the demands of the workforce, increase business competitiveness, and reduce inequalities.

El Plan México tiene como meta formar a 150 mil profesionales y técnicos para 2030 (Gobierno de México, 2024). Para alcanzar este objetivo, es fundamental fortalecer la colaboración entre el sistema educativo y el sector tecnológico en la formación de las y los jóvenes. Una vinculación efectiva entre los distintos actores sociales no solo impulsará el desarrollo económico, tecnológico y del país, sino que también garantizará un progreso sostenible si se implementa bajo un enfoque de derechos humanos.

La presidenta Sheinbaum ha destacado su visión de convertir a México en una potencia económica y científica mediante el desarrollo tecnológico. Para ello, una de las estrategias clave es la formación de profesionales y técnicos en áreas estratégicas. El gobierno mexicano promueve una mayor articulación entre la educación y los sectores productivos, con el fin de

ampliar las oportunidades para el estudiantado.

En este contexto, la presente investigación analizará cómo integrar el talento y las capacidades de la juventud mexicana bajo un marco de derechos humanos, tomando como referencia el modelo de las 4A de Tomasevski (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad). Este análisis busca fortalecer la vinculación entre el sistema educativo y el sector tecnológico, con el objetivo de impulsar el crecimiento económico y el bienestar social en México hacia 2030.

El derecho a la educación como pilar del desarrollo económico

El derecho a la educación es fundamental para el desarrollo económico de cualquier país. Por ello, las políticas públicas destinadas a promover el crecimiento y el bienestar deben considerar a la educación como un eje estratégico prioritario. Sin embargo, esto no implica reducirla a un instrumento de eficacia mercantil, sino reconocerla como un derecho humano esencial.

Desde un enfoque de derechos humanos, la educación de calidad debe orientarse hacia "procesos de aprendizaje en los que los conocimientos y habilidades se construyan sobre el respeto a la dignidad humana, la diversidad, la paz, la solidaridad y la cooperación mutua" (Muñoz, 2008, pp. 17-29). Esta perspectiva no solo enriquece a las personas, sino que también impacta positivamente en la economía: una educación de mayor calidad fortalece los procesos productivos y fomenta un desarrollo económico sostenible.

El modelo de las 4-A: un marco para garantizar el derecho a la educación

Katarina Tomasevski, primera Relatora Especial de la ONU sobre el Derecho a la Educación, propuso un modelo integral —denominado de las 4-A— para guiar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia. Este marco permite identificar obstáculos sistémicos que impiden el ejercicio pleno de este derecho y se basa en cuatro dimensiones:

- **Asequibilidad (disponibilidad):** El Estado debe garantizar la existencia de instituciones educativas que respeten la libertad de enseñanza.
- **Accesibilidad:** La educación debe ser gratuita, obligatoria e inclusiva, implementándose de manera progresiva ("el derecho a la educación debe realizarse progresivamente", Tomasevski, 2001, p. 12).
- **Aceptabilidad:** Implica establecer estándares de calidad en programas y metodologías para asegurar una educación equitativa y relevante.
- **Adaptabilidad:** La educación debe integrar el principio de indivisibilidad de los derechos humanos, garantizando su cumplimiento en todos los ámbitos.

Adoptar este modelo es crucial, ya que el derecho a la educación actúa como catalizador del desarrollo tecnológico y económico. Al vincular la formación de capital humano con la innovación, se impulsa no solo el progreso material, sino también el bienestar social.

Fortalecimiento de la vinculación entre el sistema educativo y el sector tecnológico en el marco del Plan México: Desarrollo Científico y Tecnológico

Durante los primeros 100 días de gobierno de la presidenta Claudia Sheinbaum, se presentó el Plan México, una estrategia diseñada para "fomentar el desarrollo económico equitativo y sustentable mediante la inversión pública y privada en sectores clave" (Sheinbaum, 2025). Entre sus metas para 2030 destacan:

- La formación de 150 mil profesionistas y técnicos anuales con capacitación continua alineada a sectores estratégicos.
- La implementación del 100% de educación dual en la educación media superior técnica (Gobierno de México, 2025).
- Recursos suficientes para implementar los proyectos científicos de desarrollo tecnológico

Para lograrlo, es esencial replantear el derecho a la educación no solo como un derecho humano fundamental, sino como un requisito técnico para el desarrollo tecnológico sostenible e inclusivo. En este contexto, el modelo de las 4A (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) surge como un marco analítico para identificar obstáculos y generar soluciones.

Estrategias para impulsar el talento mexicano

La reciente creación de una red de colaboración entre la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación, la Secretaría de Economía, el Tecnológico Nacional de México, el IPN, la UNAM y el sector empresarial

—impulsada por el Plan México— ejemplifica cómo fortalecer la vinculación entre el sistema educativo y el sector tecnológico.

La coordinación entre industria, academia y gobierno es clave para:

- Desarrollar un ecosistema robusto que prepare a los jóvenes para las demandas laborales futuras.
- Alinear los programas de formación técnica con las necesidades del mercado, incrementando las oportunidades de empleo.
- Aumentar la productividad y competitividad de las empresas mediante mano de obra calificada.

El modelo de las 4A como base para una educación transformadora:

1. Asequibilidad

Según la ENAPE 2022 (INEGI), sólo el 28.2% de las instituciones públicas utilizan plataformas virtuales, frente al 52.9% de las privadas. Esto exige:

- Inversión en infraestructura educativa: laboratorios, equipos digitales y conectividad.
- Enfoque territorial: adaptar recursos a las necesidades de cada región para reducir desigualdades.
- Objetivo: avanzar hacia la igualdad de condiciones y formar talentos en áreas críticas como energías renovables e inteligencia artificial.

2. Accesibilidad

El gobierno debe garantizar educación gratuita, obligatoria e inclusiva, considerando el acceso geográfico de las escuelas cercanas o programas de

educación a distancia (PIDESC, 1999, Art. 13).

El presupuesto educativo no solo debe abarcar los espacios físicos, sino también considerar condiciones de acceso óptimas para el desarrollo educativo, que se traduce en inclusión digital y apoyos económicos con la finalidad de evitar la exclusión de talentos y ampliar el capital humano para la innovación.

- Inclusión digital: plataformas gratuitas para mujeres, comunidades rurales y grupos marginados.
- Apoyos económicos: becas y alianzas con empresas para asegurar la permanencia estudiantil.

Garantizar la accesibilidad a los entornos de aprendizaje virtual ya no es una cuestión opcional, es un medio cada vez más viable para que todas las personas en edad escolar tengan el acceso a este derecho

3. Aceptabilidad

La calidad educativa requiere contenidos contextualizados y un enfoque humanista para formar profesionistas comprometidos con un desarrollo tecnológico sustentable y con una perspectiva humanista.

- Contenidos contextualizados: que reflejen la diversidad cultural y aborden desafíos globales (ej. cambio climático y desarrollo de tecnología innovadora).
- Enfoque humanista: combinar formación tecnológica con perspectiva de derechos humanos.

4. Adaptabilidad

“La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados” (PIDESC, 1999, art. 13). Se refiere a la capacidad de poder ajustar la enseñanza a las necesidades de los estudiantes con base en su contexto sociocultural, lo cual se traduce en que se respeten todos los derechos humanos en el entorno educativo, no obstante, también se refiere a la habilidad de poder adaptar la enseñanza ante los desafíos globales.

El sistema educativo debe:

- Responder a cambios tecnológicos: integrar herramientas digitales y fomentar mentalidades flexibles.
- Promover educación continua: capacitación en tecnologías emergentes (ej. software libre e IA, como propone el Plan México).
- Ejemplo: La educación dual reduce la brecha entre habilidades académicas y demandas empresariales.

El éxito del Plan México depende de su capacidad para implementar las 4A, asegurando que la educación sea un motor de desarrollo científico-tecnológico inclusivo y sostenible. La colaboración multisectorial no solo preparará a los jóvenes para el futuro laboral, sino que posicionará a México como un actor competitivo en la economía del conocimiento.

Estrategias para impulsar el desarrollo científico y tecnológico con un enfoque de derechos humanos

A continuación, se presentan algunas estrategias para impulsar el desarrollo científico y tecnológico con un enfoque de derechos humanos:

1. **Promover el uso de la tecnología en el aula mediante herramientas digitales y el aprendizaje basado en proyectos.** Para lograrlo es preciso contar con educación accesible que permita la utilización de las tecnologías en el aula. Esto significa que a nivel nacional en todos los planteles de educación media tanto rurales como urbanos debe tener la posibilidad de que todas personas independientemente de su situación económica tengan la oportunidad de acceder a la educación mediante el uso de tecnología. Además, se debe promover la utilización de metodologías que fomenten la aplicación práctica de conocimientos tecnológicos para vincular las necesidades del mercado con el aprendizaje en el aula.

2. **Desarrollar iniciativas que promuevan la colaboración entre la academia y la industria.** Para llevarlo a cabo se podrían ofrecer beneficios tributarios a las empresas que inviertan en educación tecnológica y contraten jóvenes mexicanos provenientes de la red de colaboración creada recientemente a partir del Plan México. Se podrían impulsar fondos concursables o concursos de innovación para identificar jóvenes con talento que se conviertan en referentes para otros jóvenes.

3. **Colaboración entre instituciones educativas y empresas tecnológicas.** Es importante seguir fomentando las alianzas estratégicas entre universidades, escuelas y empresas tecnológicas para desarrollar proyectos conjuntos, prácticas profesionales y programas de capacitación. De igual manera, es preciso multiplicar los programas de mentorías para involucrar a profesionales del sector tecnológico para que guíen a estudiantes en proyectos reales y les brinden orientación profesional.

4. **Evaluación y mejora continua.** Para llevar a cabo una

©Federación Mexicana de Universitarias AC

152

Se autoriza la reproducción total o parcial de este artículo, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

FUENTE: El impacto de la pandemia en la vida de las mujeres. (2023) ISBN UNAM 978-607-30-7328-8 / ISBN Femu 978-607-97857-7-2

mejora continua es preciso elaborar un indicador que permita medir el impacto de las iniciativas de vinculación para ajustarlas según las necesidades sociales específicas de cada región del país y del mercado. Asimismo, se requiere fortalecer los canales de comunicación entre el sector educativo y el tecnológico para identificar áreas de mejora.

Conclusión

En conclusión, garantizar el derecho a la educación de manera efectiva para toda la población estudiantil es un imperativo social y económico, ya que el espacio educativo no solo reproduce el conocimiento tecnológico, sino que también lo crea y lo transforma. El modelo de las 4A de Tomasevski —asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad—, aplicado estratégicamente, puede ser un motor clave para impulsar un desarrollo tecnológico sostenible, al vincular el derecho a la educación con las demandas contemporáneas, tanto sociales como económicas.

Para integrar el talento y las habilidades de la juventud mexicana bajo un enfoque de derechos humanos, y fortalecer la vinculación entre el sistema educativo y el sector tecnológico, se requiere:

- **Inclusión social:** La formación técnica debe ser una herramienta para reducir desigualdades, ofreciendo oportunidades a jóvenes de diversos contextos socioeconómicos, incluidos aquellos excluidos de la educación universitaria.
- **Responsabilidad social:** Las empresas involucradas en la formación técnica deben reforzar su compromiso con el desarrollo social, mejorando no solo su reputación, sino también contribuyendo a un ecosistema educativo

más justo.

- **Emprendimiento:** Más allá de preparar para el empleo, la formación técnica debe fomentar el espíritu emprendedor, permitiendo a los jóvenes generar sus propias fuentes de trabajo e innovación.

La relevancia del modelo de las 4A en el Plan México del gobierno de Claudia Sheinbaum radica en su potencial para generar desarrollo tecnológico sostenible desde una perspectiva de derechos humanos. Al garantizar una educación asequible, accesible, aceptable y adaptable, se promueve una innovación inclusiva, diversificando los actores en la creación tecnológica y evitando soluciones que reproduzcan desigualdades. Asimismo, una educación tecnológica universal reduce brechas históricas, empoderando a poblaciones tradicionalmente marginadas.

Estos elementos —innovación inclusiva y reducción de desigualdades— son fundamentales para consolidar el Plan México en el marco del avance científico y tecnológico como eje del progreso nacional. El derecho a la educación no es solo un principio ético, sino una condición técnica para un desarrollo sostenible.

En definitiva, el modelo de las 4A, orientado hacia una educación tecnológica y sostenible, no solo garantiza derechos, sino que sienta las bases para un futuro inclusivo y resiliente. Formar ciudadanos críticos y profesionales especializados, acelera la transición hacia economías sustentables y sociedades preparadas para los desafíos globales. La clave está en alinear políticas públicas —como el Plan México— con agendas tecnológicas desde un enfoque de derechos humanos, asegurando que nadie quede atrás. Invertir en educación es invertir en la única materia prima capaz de impulsar la

innovación: el talento humano.

Fuentes.

Gobierno de México. (2024). Plan México: Transformando el futuro.
<https://www.planmexico.gob.mx/>

Gobierno de México. (2025). Gobierno de México fomentará e impulsará la Educación Dual en todo el país: Mario Delgado. Secretaría de Educación Pública.
https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/es_mx/sems/Gobierno_de_Mexico_fomentara_e_impulsara_la_Educacion_Dual_en_todo_el_pais_Mario_Delgado

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2022). Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación (ENAPE) (Comunicado de prensa núm. 709/22).
<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ENAPE/ENAPE2021.pdf>

Muñoz, V. (2008). Grandes temas sobre el derecho a la educación. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Naciones Unidas. (1999). El derecho a la educación: Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ONU_Observaci%C3%B3n_General_13_Derecho_Educaci%C3%B3n_es.pdf

Tomasevski, K. (2001). Human rights obligations: Making education available, accessible, acceptable and adaptable (PrimerNo. 3). Right to Education Project. <https://www.right-to-education.org/resource/primer-no-3-human-rights-obligations-making-education-available-accessible-acceptable-and>

Tomasevski, K. (2004). Indicadores del derecho a la educación. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 40, 341–388.