



**Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer  
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos  
Humanos**

**Lista de cuestiones y preguntas previas a la presentación del 10° informe de  
México relativo a la implementación de la Convención CEDAW**

**Insumo presentado por: Intersecta, Organización para la Igualdad, A.C.**

**11 de septiembre de 2023**

*Este documento puede publicarse en la página web de la OACDH relativa a la CEDAW con  
fines de divulgación pública*



## Introducción

Intersecta, Organización para la Igualdad, A.C., es una organización feminista que trabaja para eliminar la discriminación en México. Desde nuestra fundación en 2018, nos hemos dedicado a producir conocimiento que permita identificar y entender la discriminación y las violaciones a los derechos humanos desde una perspectiva feminista, así como a la evaluación de las políticas estatales supuestamente diseñadas para erradicar la discriminación. Promovemos soluciones de política pública no punitivas al problema de la discriminación, basadas en los derechos humanos y en la evidencia y que toman en cuenta las distintas realidades, necesidades y deseos de las personas.

Las sugerencias de cuestiones y preguntas contenidas en este insumo están basadas en los informes publicados por Intersecta, a los cuales podrá remitirse para consultar la información en extenso.

### **Efectos de la prisión preventiva oficiosa en las mujeres,<sup>1</sup> en relación con el artículo 2, incisos d), f) y g)**

En 2018, el Comité CEDAW manifestó a México en sus Observaciones finales su beneplácito por las iniciativas de reducción de la prisión preventiva, aunque le recomendó avanzar en la aplicación de medidas no privativas de la libertad.

En sentido contrario a lo anterior, en 2019 la Constitución mexicana fue reformada para extender el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva automática. Desde dicha reforma, y hasta finales del 2021, el número de mujeres encarceladas sin sentencia creció 37%, lo cual ha resultado en que haya más mujeres inocentes que culpables en la cárcel, en tanto que estas constituyen el 52.3% de la población femenina privada de la libertad.<sup>2</sup> En contraste, el número de hombres en prisión preventiva solo aumentó en 21% y constituyen un 42.3% de los hombres privados de la libertad.

Más aún, en promedio, 90.7% de las mujeres que ingresaron a prisión en el año 2020 lo hizo sin sentencia, mientras que para los hombres este porcentaje desciende a 84.6%. Es decir, solo el 9.3% de las mujeres ingresaron a la cárcel luego de recibir una sentencia privativa de la libertad, mientras que el 15.4% de los hombres lo hizo en estas circunstancias.

En virtud de la grave disparidad de datos presentados, se sospecha que las adiciones al catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva de oficio, están teniendo un efecto desproporcionado en las mujeres que resulta en una situación de discriminación indirecta.

Así, se sugiere atentamente que el Comité solicite a México informar sobre:

---

<sup>1</sup> Puede consultarse en extenso este tema en los informes de Intersecta: [Con juicio o prejuicio. La prisión preventiva oficiosa en México](#) y [Los problemas con la prisión preventiva oficiosa](#).

<sup>2</sup> Intersecta. (26 de octubre de 2021). *Hoy en la cárcel son más las mujeres inocentes que las condenadas, un efecto de la prisión preventiva*. Animal Político. Disponible en: <https://panel.animalpolitico.com/prision-preventiva-delitos-encarcela-pobres-inocentes/efectos-mujeres-inocentes.html>.



- a) El efecto diferenciado que la prisión preventiva ha tenido en las mujeres que entran en conflicto con la ley penal.
- b) Los esfuerzos que se han realizado para la eliminación de la prisión preventiva oficiosa, a la luz de la obligación convencional del artículo 2, fracciones d), f), y g).

### **Impactos de la militarización en los derechos de las mujeres,<sup>3</sup> en relación con el artículo 2 incisos d) y f)**

En Intersecta hemos dedicado parte de nuestros esfuerzos a identificar y visibilizar las violencias que viven las mujeres en México debido a la militarización de la seguridad pública. Estas violencias comprenden tanto las violencias que las Fuerzas Armadas ejercen directamente en contra de ellas —aquí se incluyen las detenciones arbitrarias, la tortura, las desapariciones y las ejecuciones—, como aquellas que la estrategia de seguridad militarizada desata en sus comunidades —como los homicidios y los feminicidios—.

El despliegue de Fuerzas Armadas en México se ha justificado —y se sigue justificando— como una medida necesaria para contener y reducir la violencia, misma que se le atribuye al crimen organizado. El problema, sin embargo, no es solo que la estrategia de militarización de la seguridad pública no ha logrado la reducción de la violencia, sino que la ha exacerbado. Particularmente, ha incrementado y complejizado la violencia contra las mujeres.

En 2020, Intersecta publicó una investigación en la que analiza el impacto que los enfrentamientos en los que se vieron involucradas las Fuerzas Armadas en México entre el 2007 y el 2018, en el marco de la llamada “Guerra contra las drogas”, tuvieron sobre los homicidios de mujeres. Según la estimaciones de Intersecta, de los 4,892 enfrentamientos ocurridos entre 2007 y 2018, por cada enfrentamiento adicional de la SEDENA, los asesinatos de las mujeres, a tres meses de los enfrentamientos, incrementaron en promedio en un 2.12%; en el caso de los enfrentamientos de la SEMAR, el aumento estimado de los homicidios de las mujeres fue del 12.5%. A un año de los enfrentamientos de la SEDENA, el incremento promedio de los homicidios de mujeres fue del 1.31% y de 6.7% en el caso de los enfrentamientos de la SEMAR.

Si bien a corto plazo, son los homicidios de mujeres con armas de fuego y en la vía pública los que aumentan, a largo plazo aumentan también los homicidios en la vivienda y sin arma de fuego. En otras palabras, lo que se ha desatado en el nombre de la “Guerra contra las drogas” también las ha afectado. Ha afectado el tipo de violencia a la que hoy están más expuestas: violencia que ya no es solo la que ocurre en casa, sino la que ocurre en la calle y es perpetrada con un arma de fuego.

El Comité, en sus Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México en 2018, reiteró su preocupación (señalada desde sus observaciones finales correspondientes a los informes de México en

---

<sup>3</sup> Puede consultarse en extenso este tema en los informes de Intersecta: [Las dos guerras](#) y en [Dinero para reducir la violencia hay, pero ¿en qué lo invierte en Estado? Un análisis de los recursos militares desde una perspectiva feminista](#).



2012) acerca de que “...la estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada [...]haya contribuido a la intensificación de unas pautas ya existentes de discriminación y violencia generalizadas contra las mujeres en el Estado parte [...].Al Comité le preocupa que las mujeres y las muchachas se vean sometidas a unos niveles cada vez mayores y a diferentes tipos de violencia por motivos de género como la violencia doméstica, desapariciones forzosas, torturas y asesinatos, en particular el feminicidio, por agentes estatales [...]”.

El Comité exhortó entonces a México a revisar su estrategia de seguridad pública para adaptarla y a invertir los efectos negativos de dicha estrategia que afectan desproporcionadamente a las mujeres.

Además, en sus observaciones finales de 2018, el Comité señaló que “lamenta que [...] los problemas asociados a las estrategias de seguridad pública, estén afectando negativamente al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.”

Es fundamental señalar que en 2018, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria hizo un llamamiento a México para que derogara tanto la norma constitucional como la legislación que ordena la prisión preventiva oficiosa, mientras que en 2019, el Comité de Derechos Humanos señaló al Estado Mexicano en sus Observaciones finales que “Debe, asimismo, eliminar la prisión preventiva oficiosa de la legislación y en la práctica”.

Por otro lado, es importante destacar la opacidad en torno a las Fuerzas Armadas: no existe información básica como la que permitiría saber el sexo de las personas que han muerto a manos de la milicia.

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), publicada por el Inegi, mide distintos tipos de violencia que viven las mujeres de 15 años de edad y más, sin embargo, apenas realiza algunas preguntas sobre la violencia que ejercen marinos y militares contra ellas. Lo que arrojó la última edición de la Endireh en 2021, sin embargo, no es menor: de octubre de 2020 a octubre de 2021, ocurrieron aproximadamente 86 mil actos de violencia hacia mujeres mayores de 15 años por parte de militares y marinos; en el 53.8% de los casos se trató de violencia sexual, seguida de violencia psicológica con un 41% y violencia física con un 5%.

En este sentido, respetuosamente sugerimos al Comité que pida a México:

- a) Información acerca de las medidas que ha tomado para desmilitarizar la seguridad pública considerando, entre muchos otros efectos perniciosos, los efectos diferenciados que puede tener sobre las mujeres.
- b) Proporcionar información relativa al número de mujeres que han fallecido a manos de las fuerzas armadas.

Además, el poder militar sigue creciendo en México: las facultades de las instituciones castrenses no solo se extienden al campo de la seguridad pública, sino a la administración pública en su totalidad. Esto se traduce en que cada vez tienen más recursos, crecimiento que contrasta con el apoyo que reciben políticas e instituciones públicas para atajar la discriminación y las violencias que afectan desproporcionadamente a las mujeres. Por ejemplo:



- En 2021, el gasto para el “Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos” fue de \$415.9 millones de pesos. En cambio, lo que las Fuerzas Armadas gastaron ese año solo para viáticos en el extranjero asciende a \$459.9 millones de pesos.
- A pesar del amplio mandato del Instituto Nacional de las Mujeres para promover y fomentar el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres, el presupuesto que ejerció en 2021 apenas ascendió a los 727 millones de pesos. El presupuesto de la Semar es 50 veces mayor. El de la Sedena, 183 veces mayor.

Considerando la evidencia acerca de que la militarización de la seguridad pública no ha disminuido la violencia contra las mujeres sino que la ha exacerbado, sugerimos respetuosamente al Comité preguntar:

- a) ¿Cómo justifica el Estado mexicano el otorgamiento de presupuesto cada vez mayor a las instituciones militares en detrimento de las instituciones y políticas públicas para atender a las mujeres, víctimas y grupos históricamente discriminados?

#### **Violencia de género en las universidades,<sup>4</sup> en relación con el artículo 10**

De acuerdo con la Endireh 2021, una de cada cinco mujeres cursando estudios superiores reportó haber sufrido violencia en el ámbito escolar en los 12 meses previos al levantamiento de la encuesta. Las violencias incluyeron desde ofensas hasta golpes y violación. Fueron perpetradas por compañeros, profesores e incluso por las mismas autoridades escolares. La mayoría de ellas ocurrió en las instalaciones universitarias.

En 2021 se promulgó la Ley General de Educación Superior (LGES), que señala la obligación del Estado de contribuir a garantizar que las instituciones de educación superior sean espacios libres de violencia, en específico de la de género y de discriminación hacia las mujeres, y fija la obligación de que las autoridades estatales apoyen a las instituciones de educación superior a promover medidas para la prevención y atención de todos los tipos y modalidades de violencia.

En virtud de lo anterior, se sugiere respetuosamente que el Comité solicite a México informar:

- a) Qué acciones ha llevado a cabo para contribuir a la creación de medidas para prevenir y atender la violencia, en específico la de género, basadas en diagnósticos y estudios para lograr la detección y atención oportuna de los factores de riesgo.
- b) Qué acciones está llevando a cabo para contribuir a la creación de protocolos de atención y en el establecimiento de servicios de orientación y apoyo de trabajo social, médico y psicológico en el contexto universitario.

---

<sup>4</sup> Puede consultarse en extenso sobre este tema en los informes: *Discriminación y violencias en las universidades. Datos, leyes y buenas prácticas (Volumen I y Volumen II)*.



- c) Qué acciones está llevando a cabo para orientar a las instituciones de educación superior en la constitución de espacios libres de violencia, en específico la de género y de discriminación hacia las mujeres.

### **Violencia y acoso en el mundo del trabajo,<sup>5</sup> en relación con el artículo 11.**

En México, las mujeres están expuestas a una variedad de violencias en el trabajo. Respecto a la discriminación que vivieron las mujeres en el ámbito laboral entre octubre de 2020 y octubre de 2021, los datos de la Endireh (2021) muestran que la situación más común fue tener menores oportunidades que un hombre para ascender (10.8%), seguida de recibir menor paga que un hombre con el mismo puesto (9.8%) y de impedirles realizar tareas porque estas actividades están “reservadas para los hombres” (6.3%).

El 8.5% de las mujeres de 15 años y más reportó que entre octubre de 2020 y octubre de 2021 le ocurrió un incidente de violencia psicológica. Las tres agresiones más comunes fueron los piropos ofensivos (5.0%), las ofensas o humillaciones “por ser mujer” (2.9%) y comentarios que afirman que las mujeres no deberían trabajar (2.8%).

Por otro lado, el 5% las mujeres encuestadas reportó haber vivido una agresión sexual en el ámbito laboral en los doce meses previos al levantamiento de la encuesta. Los incidentes con mayor proporción fueron haber recibido insinuaciones sexuales o insultos en línea (2.4%), sentir miedo de ser atacada o abusada sexualmente (2%) y manoseos, tocamientos o arrimones sin consentimiento (1.9%). Finalmente, aproximadamente 120,801 mujeres reportaron intentos de violación y 33,300 reportaron una violación.

Asimismo, el 0.7% de las mujeres encuestadas reportó haber vivido algún incidente de violencia física en el mismo periodo. Algunas mujeres reportaron que las “han pellizcado, jalado el cabello, empujado, jaloneado, abofeteado o aventado algún objeto” (0.6%); también que las “han pateado o golpeado con el puño” (0.2%) y que las “han atacado o agredido con un cuchillo, navaja o arma de fuego” (0.1%).

Como puede observarse, las mujeres experimentan discriminación y múltiples violencias en el mundo del trabajo que están lejos de agotarse en el acoso y/o hostigamiento sexuales.

En este sentido, se sugiere respetuosamente al Comité preguntar al Estado mexicano:

- a) ¿Qué acciones ha tomado para asegurar que se reconozcan en la legislación laboral las diversas manifestaciones de violencia que pueden experimentar las mujeres en el mundo del trabajo?

---

<sup>5</sup> Puede consultarse en extenso sobre este tema en el informe de Intersecta: [La violencia en el mundo del trabajo. Datos básicos para la seguridad y la igualdad.](#)



- b) ¿Qué medidas se han tomado para asegurar que las autoridades inspectoras del trabajo estén capacitadas en cuestiones de género para detectar y tratar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo?

### **Brecha salarial de género,<sup>6</sup> en relación con el artículo 11**

La brecha salarial es la diferencia entre el promedio de salario de los hombres y de las mujeres dentro de una organización, sector o país. Esta brecha se expresa, comúnmente, como la proporción de los salarios de los hombres que ganan las mujeres en un lugar y tiempo dado. Al ser la diferencia entre el promedio salarial, lo que la brecha salarial realmente nos deja ver es la distribución de hombres y mujeres dentro del centro de trabajo. Por lo general, la brecha se explica debido a que los hombres ocupan en mayor proporción cargos de alto nivel —y por ende mejor pagados— que las mujeres, quienes mayoritariamente ocupan cargos de bajo nivel dentro de las organizaciones.

En México, la tasa de participación en el mercado laboral de hombres y mujeres es desigual. Nuestro país ocupa el penúltimo lugar en inclusión femenina en el mercado de trabajo en América Latina y el Caribe,<sup>7</sup> con una participación económica del 45% de las mujeres, contra el 77% de los hombres en edad económicamente activa, al cuarto trimestre de 2019.<sup>8</sup> Sumada a la baja participación de las mujeres en el mercado laboral, éstas además están sobrerrepresentadas en los grupos de ingreso más bajo y subrepresentadas en el rango de ingreso más alto.

- a) ¿Qué medidas se han tomado para asegurar la generación y difusión de datos que permitan detectar, diagnosticar y eliminar la brecha salarial de género al interior de cada lugar de trabajo? Específicamente, y dado que no existe obligación legal para que los centros de trabajo midan su brecha salarial de género, ¿qué medidas se han tomado para que tal obligación se establezca?

### **Falta de perspectiva de género en la política fiscal,<sup>9</sup> en relación con el artículo 3**

Las políticas fiscales incluyen tanto las políticas tributarias como las presupuestarias. En México urge la incorporación de la perspectiva de género en la primera y su perfeccionamiento en las segundas.

Pese a las posibilidades que ofrece para construir sociedades más justas, el marco normativo mexicano no trata aún a la política tributaria con perspectiva de género. Esto se relaciona con la falta de información

---

<sup>6</sup> Puede consultarse en extenso sobre este tema en la guía metodológica de Intersecta: [Medir la brecha salarial de género en México.](#)

<sup>7</sup> OIT. (2020). México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: Respuestas y desafíos. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms\\_757364.p](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms_757364.p)

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cuarto trimestre de 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/> Accedido el 14 de diciembre de 2020.

<sup>9</sup> Puede consultarse en extenso sobre este tema en el informe de Intersecta: [Redistribución, justicia fiscal y género en México.](#)





tributaria desagregada, lo cual dificulta conocer el verdadero impacto que el sistema tributario tiene en mujeres y hombres.

La forma que toma la política tributaria no solo tiene impactos económicos en nuestras sociedades, sino que también sostiene y amplifica desigualdades de género. Es decir, las políticas tributarias no son neutrales al género y es fundamental entender los sesgos mediante los cuales afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres.

Uno de los principales hallazgos sobre impactos diferenciados de género en la política tributaria mexicana es que los hogares encabezados por mujeres jefas de familia pagan una tasa mayor de impuesto sobre la renta. Esto se debe a las diferencias en la fuente de sus ingresos respecto a los hogares encabezados por hombres y a la falta de reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados como actividades económicas.

Aunque existen múltiples herramientas para transversalizar la perspectiva de género a lo largo del ciclo presupuestario, en México se ha optado por el uso de anexos transversales. Estos permiten identificar la proporción del gasto que el Estado dice destinar para un fin o población determinados —en este caso, al cierre de brechas de género—. Sin embargo, no existe una metodología pública que permita entender la lógica detrás de las asignaciones dentro del anexo transversal federal (llamado comúnmente Anexo 13), por lo que este ha sido utilizado a discreción de las dependencias, entidades, organismos y empresas públicas sin criterios claros.

Existe una inercia en el etiquetado de los recursos públicos que impide la comprensión del objetivo e importancia de estos instrumentos. La desconexión entre el marco programático y el presupuesto hace imposible conocer el costo de la política pública de igualdad de género. El anexo transversal federal se replicó en el caso de los presupuestos estatales, donde 29 de las 32 entidades federativas cuentan con un anexo de esta naturaleza en sus presupuestos estatales hasta 2022. Sin embargo, la información pública disponible es de difícil acceso.

En este sentido, respetuosamente sugerimos al Comité preguntar al Estado mexicano:

- a) ¿Qué estadísticas existen y qué esfuerzos se están haciendo para generar información estadística con perspectiva de género en materia de impuestos?
- b) ¿Que esfuerzos está haciendo para detectar y eliminar la discriminación indirecta en materia tributaria?
- c) ¿Qué esfuerzos se están haciendo por clarificar el funcionamiento del Anexo 13 y el concepto de género en el presupuesto de egresos federal y de los estados?