

MUJERES EN EL CONTEXTO DEL COVID-19

2021



Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
Magdalena Contreras

Área emisora:

Cuarta Visitaduría General

**Programa de Asuntos de la Mujer y de la Igualdad entre Mujeres y Hombres
(PAMIMH)**

Año de publicación 2021



Contenido

Siglas y abreviaturas	4
Introducción	6
1. Elementos conceptuales sobre los derechos humanos de las mujeres en el contexto del COVID-19	8
A. Los derechos de las mujeres como derechos humanos	8
B. Sobre el impacto diferenciado en los derechos humanos de las mujeres	10
C. Los derechos humanos de las mujeres en el marco de la pandemia provocada por el COVID-19	12
2. Marco normativo internacional y nacional en materia de derechos humanos de las mujeres	16
A. Tratados internacionales de los derechos humanos de las mujeres pertenecientes al Sistema Universal de Derechos Humanos	16
B. Tratados internacionales de los derechos humanos de las mujeres pertenecientes al Sistema Interamericano y su relación con la respuesta a la emergencia sanitaria derivada del COVID-19	19
C. Marco normativo nacional en materia de derechos humanos de las mujeres	25
3. Consideraciones metodológicas	28
A. Objetivo general	30
B. Objetivos específicos	30
C. Metodología	30
a. Aspectos generales	30
b. Especificaciones metodológicas por ámbito	35
4. Impactos en los derechos humanos de las mujeres en México en el contexto del COVID-19	43
A. Ámbito Económico: repercusiones en el trabajo remunerado y no remunerado	48
a. Contexto de las desigualdades entre mujeres y hombres en el ámbito económico	49
b. Análisis de las acciones del Estado para atender las repercusiones económicas en la vida de las mujeres derivadas de la pandemia	61
B. Ámbito Cultural: repercusiones en el esparcimiento, estereotipos y roles de género en la pandemia	64

a. Contexto sobre la situación del acceso al esparcimiento y su vínculo con los roles y estereotipos de género	65
b. Análisis de las acciones implementadas para garantizar los derechos humanos de las mujeres en el ámbito cultural	69
C. Ámbito Civil: repercusiones en el derecho a una vida libre de violencia	72
a. Contexto de violencia contra las mujeres	73
b. Análisis de las acciones del Estado para la atención de la violencia contra las mujeres en la pandemia	81
D. Ámbito Social: repercusiones en el derecho a la salud de las mujeres	89
a. Contexto del acceso de las mujeres al derecho a la salud	92
b. Análisis de las acciones del Estado para la atención de la salud de las mujeres en la pandemia	99
E. Ámbito Político: repercusiones en la participación política de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en los programas que hacen frente a la pandemia	103
a. Contexto del acceso de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en los espacios de decisión	104
b. Análisis de las acciones del Estado para incluir a las mujeres y la perspectiva de género en la decisión e implementación de políticas públicas para hacer frente a la pandemia	106
5. Consideraciones finales	113
Bibliografía	124
Índices de esquemas, tablas y gráficos	134
A. Índice de esquemas	134
B. Índice de tablas	134
C. Índice de gráficos	135
D. Índice de ilustración	135

Siglas y abreviaturas

A lo largo del documento se emplean las siguientes siglas:

- **CAMI:** Casas de la Mujer Indígena y Afromexicana
- **CEDAW:** Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- **CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- **CIDH:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- **CNDH:** Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- **CNEGSR:** Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
- **Convención de Belem do Pará:** Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
- **CONAPO:** Consejo Nacional de Población
- **CONEVAL:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- **COPRED:** Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México
- **COVID-19:** Virus del Coronavirus SARS-Cov-2
- **CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- **CRPD:** Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe
- **DOF:** Diario Oficial de la Federación
- **ENADID:** Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
- **ENAPEA:** Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes
- **ENCOVID-19:** Encuesta de Seguimiento de los Efectos de la COVID-19 en el Bienestar de los Hogares
- **ENDIREH:** Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
- **ENERICOV-2020:** Encuesta de Evaluación Rápida sobre el Impacto del COVID-19
- **ENH:** Encuesta Nacional de los Hogares
- **ENOE:** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
- **ENUT:** Encuesta Nacional de Uso de Tiempo
- **ETOE:** Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo
- **INEGI:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- **INMUJERES:** Instituto Nacional de las Mujeres
- **INPI:** Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
- **INSP:** Instituto Nacional de Salud Pública
- **ISSSTE:** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

- **LGAMVLV:** Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- **LGIMH:** Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
- **LV:** Ley General de Víctimas
- **MIPyMES:** Micro, pequeñas y medianas empresas
- **NIA:** Necesidades Insatisfechas de Anticoncepción
- **OMS:** Organización Mundial de la Salud
- **ONU Mujeres:** Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres
- **PAMIMH:** Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres
- **PNEA:** Personas no económicamente activas
- **PNMIMH:** Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres
- **PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- **RMM:** Razón de Mortalidad Materna
- **SESNSP:** Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- **SNC:** Sistema nacional de cuidados
- **SSA:** Secretaría de Salud
- **UNFPA:** Fondo de Población de las Naciones Unidas

Introducción

Durante su primer año, la emergencia sanitaria por COVID-19 ha traído consigo diversas consecuencias. Sus impactos, no sorprende, han sido disímiles en México y en el mundo, afectando de manera desproporcionada a quienes desde antes de su llegada se encontraban en una situación de mayor vulnerabilidad. Ha significado pérdidas: de familiares, de amistades, de gente conocida, del contacto con las personas, de empleos y también, del espacio vital. Desdibujó los límites del espacio público, social y privado; para concentrarlo en uno que tuvo como protagonista el hogar, el barrio próximo o el pueblo.

La emergencia sanitaria llegó a una sociedad patriarcal, neoliberal y con grandes desigualdades; donde las personas más pobres (mujeres, indígenas, migrantes, con discapacidad, entre otras) cuentan con menos recursos para hacer frente a sus efectos directos, indirectos y diferenciados.

Para las mujeres como grupo social la crisis sanitaria fue devastadora. Mantener toda la cotidianidad en el hogar implicó, según una heterogeneidad de circunstancias, un lugar más lleno: escenario del “teletrabajo”, de la escuela de las y los hijos, de su cuidado, del esparcimiento. Debido a que este espacio está asociado principalmente a “lo femenino”, en una cultura que se le exige a las mujeres *ser para los otros*¹ y responsabilizarse de forma inequitativa de las tareas “femeninas”, tuvo como consecuencia un aumento de obligaciones, estrés, angustia y violencia contra ellas.

Si bien, las desigualdades, la discriminación y la violencia contra las mujeres ya era un problema, las medidas adoptadas por el gobierno para atender la emergencia sanitaria a través del confinamiento evidenciaron la magnitud de la violencia familiar, la sobre carga de tareas de cuidados y la fragilidad de la autonomía económica de las mujeres.

Así, la pandemia causada por el COVID-19 ha tenido un grave impacto en el ejercicio de los derechos humanos, particularmente los de las mujeres, que dista de ser fortuito pues como se señaló, se deriva de la condición social y de género. En términos generales y en comparación con los hombres, las mujeres perdieron más empleos; asumieron en mayor proporción las labores de cuidados; dispusieron de menos tiempo para el autocuidado afectando así su salud mental; tuvieron que confinarse o ver a otra mujer confinarse con su agresor; configuraron en mayor medida la primera línea de acción en el sector salud; etc.

Ante la necesidad de contar con más información sobre los efectos de la crisis generada por el COVID-19, se elaboró el presente estudio para actualizar y ampliar los datos en torno a las

¹ Franca O. Bassaglia y Dora Kanoussi, *Mujer, locura y sociedad*, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1983, pp. 36 y ss.

circunstancias e impactos diferenciados que han vivido las mujeres, adolescentes y niñas en México durante la pandemia a causa del COVID-19, presentados en un primer momento en mayo del 2020 en el estudio: *La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19*, y en el presente, a modo de fortalecimiento y actualización.

Para responder a esta necesidad, en este documento se exploró, con perspectiva de género, los cambios en la vida de las mujeres a partir de los cinco ámbitos señalados en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH): económico, cultural, civil, social y político.

Este documento se estructura en cinco apartados principales, en los cuales, i) se desarrollan los elementos conceptuales que se consideraron necesarios para comprender mejor los derechos humanos de las mujeres en el contexto del COVID-19; ii) se enuncian la normativa internacional y nacional, relacionada con los derechos de las mujeres y la pandemia por el COVID-19; iii) se elabora un breve apartado metodológico; iv) se profundiza, por un lado, en algunas de las principales afectaciones que en el contexto de la crisis sanitaria han tenido las mujeres y, por el otro, se identifican y analizan las principales acciones y programas que tuvieron por objetivo asegurar los derechos de las mujeres durante la pandemia del COVID-19, así como su impacto en temas de atención prioritaria para la garantía de los mismos; v) finalmente, se enuncian una serie de consideraciones y recomendaciones sobre los principales hallazgos y preocupaciones en torno al tema, para ofrecer herramientas a las instituciones que conforman al Estado mexicano para el diseño, reformulación y aplicación de políticas públicas que favorezcan, protejan, promuevan y garanticen los derechos humanos de las mujeres, adolescentes y las niñas.

Con este documento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) pretende ofrecer al público, así como a los entes obligados de la implementación de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, un breve análisis exploratorio sobre las afectaciones diferenciadas en el acceso a los principales derechos humanos de las mujeres, adolescentes y las niñas, producto de la pandemia a causa del COVID-19; así como aportar elementos para la reflexión conjunta que nos involucra a todas y todos para la atención y puesta en marcha de mecanismos y acciones que atiendan y reduzcan los impactos de esta pandemia en la vida y los derechos de las mujeres.

1. Elementos conceptuales sobre los derechos humanos de las mujeres en el contexto del COVID-19

A. Los derechos de las mujeres como derechos humanos

Para el presente estudio, se abordaron los derechos humanos desde la vertiente histórica y conceptual para visibilizar la importancia de la lucha de las mujeres en el propio desarrollo de estos. Cuando enfocamos la dimensión histórica podemos dar cuenta de que, a partir del siglo XVIII, el reconocimiento de los derechos humanos implicó la enunciación del conjunto de prerrogativas inherentes a las personas y que han dado pie a diversos documentos a nivel internacional para demandar y formalizar su garantía².

No obstante, se enunciaron en términos de los derechos del hombre, al punto de ser utilizado como un término equivalente a derechos humanos. Esta particularidad androcéntrica de los derechos humanos ha sido objeto de análisis y críticas desde los movimientos feministas. La exigencia consistía en que los derechos humanos también debían interpelar a las mujeres y evidenciar situaciones particulares que las afectaban y que requerían ser atendidas y abordadas desde los derechos humanos. Así, la demanda del reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos fue un elemento central para la conformación del movimiento feminista³.

En un principio, el trabajo se centró en el reconocimiento de los derechos políticos y la ciudadanía en condiciones de igualdad con los hombres⁴. No obstante, conforme fueron avanzando las proclamas de las mujeres también se fueron evidenciando otras necesidades, como: la igualdad, la no discriminación, el derecho a una vida libre de violencia, el desarrollo de la autonomía y el empoderamiento de las mujeres, entre otros.

Entonces, ¿por qué hablar de derechos humanos de las mujeres? Si bien, los derechos humanos son inherentes a todas las personas, la especificidad de las violaciones a los mismos, sus consecuencias y su acceso han sido diferenciados para mujeres y para hombres. Los derechos humanos, en muchas ocasiones, se ven afectados por razones de género cuando, entre los obstáculos que enfrentan las mujeres para el ejercicio pleno de estos derechos, se ven roles y estereotipos tradicionales, actitudes machistas contra ellas,

² CNDH, *Diagnóstico de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de elección popular en México: principales resultados de los procedimientos electorales 2015 y 2016 para la elección de presidencias municipales*, México, 2017, pág. 8., disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_050.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

³ *Ibid.*, p. 9.

⁴ Algunas de las mujeres que destacaron en estos ámbitos fueron: Olympe de Gouges, quien, en el marco de los logros realizados por mujeres y hombres en la revolución francesa, redactó la Declaración de los Derechos de la Mujer y Ciudadana de 1791, en la que exigía para las mujeres los derechos de libertad e igualdad proclamados en esta revolución". En CNDH, *La Participación Política de las Mujeres en México* 2020, México, 2020, p. 8., disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Participacion_Mujeres.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

discriminación hacia las mujeres o a determinados grupos de mujeres, división sexual del trabajo, así como una asignación del espacio público a los hombres y una designación del espacio privado a mujeres⁵, entre otros.

Este impacto diferenciado se sostiene en un sistema patriarcal y androcéntrico que toma como modelo de la humanidad ha determinado tipo de sujeto (hombre), considerando sus necesidades y circunstancias de vida⁶. Este sistema, a su vez, se relaciona con construcciones históricas y sociales que generan desigualdad, sistemas de opresión-dominación, exclusión y violencia a las personas que, por su historia de vida, sexo, identidad genérica, orientación sexual, pertenencia étnica, contexto personal y social, no encajan en ese modelo hegemónico, volviéndose una otredad minoritaria discriminada.

Por fines prácticos del presente trabajo se consideró necesario retomar el paradigma del desarrollo humano, ya que evidencia la afectación de las desigualdades en la sociedad, en general, y de las de género, en particular. Dicho paradigma, permite confrontar en el devenir de los procesos históricos ideas como la del progreso, que se han situado a partir de miradas hegemónicas y excluyentes de lo diverso. Un ejemplo de ello es el neoliberalismo, modelo de progreso anclado en un sistema económico y social que se sustenta en la dominación, exclusión, expropiación y concentración de bienes, privilegiando sólo a unos cuantos.

Con ello, es posible observar que dos sistemas, el capitalismo y el patriarcado, comparten un mismo eje: la dominación y, por tanto, es necesario que, al hablar de los derechos humanos de las mujeres se haga desde una mirada crítica con perspectiva de género y enfoque interseccional⁷.

Al hablar de los derechos humanos de las mujeres desde este enfoque consideramos que todas las mujeres y las niñas deben poder acceder y ejercer estos de manera progresiva en todos los ámbitos de sus vidas: la salud, la educación, la política, el bienestar, la economía, la sociedad, la familia, entre otros. Todo ello, sin que el hecho de ser mujeres y niñas se traduzca en una barrera para su goce efectivo.

Sobre lo anterior, vale la pena resaltar que, tanto a nivel mundial como en México, a pesar de contar con diversos avances en materia de igualdad y no violencia contra las mujeres, los derechos humanos de las mujeres aún enfrentan múltiples obstáculos para que puedan ejercerse plenamente y que todas las mujeres, adolescentes y niñas accedan a ellos por igual. A saber, aún hay un largo trecho entre su incorporación formal y garantía fáctica.

⁵ CNDH, *La Participación Política de las Mujeres...op. cit.*, p. 10.

⁶ Generalmente este modelo de sujeto bajo el cual históricamente han sido construidos los derechos humanos y muchos de sus tratados parten de la idea de ser humano como: hombre, occidental, autónomo, blanco, heterosexual, con ciertos ingresos y clase social, etcétera.

⁷ Marcela Lagarde, "Género y Feminismo. Desarrollo humano y democracia", en *Cuadernos inacabados*, Horas y Horas, Madrid, 1997, pp. 89-97.

Por ello, la necesidad de hablar de los derechos humanos de las mujeres de manera específica sigue siendo inminente mientras la enunciación universal de los derechos humanos se sostenga en un modelo androcéntrico de sujeto único hegemónico, patriarcal y capitalista y ocasione que muchas mujeres no accedan de manera plena a sus derechos, sino de manera diferenciada y/o permanezcan en una situación de desigualdad, discriminación y violencia. Por lo que, ante una situación de emergencia sanitaria con afectaciones sociales y económicas, las mujeres se encuentran en una posición de desventaja para hacerle frente y en mayor riesgo de sufrir las consecuencias.

B. Sobre el impacto diferenciado en los derechos humanos de las mujeres

Las emergencias sanitarias, los desastres naturales, los contextos de conflictos armados, las guerras, el crimen organizado, entre otros, suelen provocar contextos que tienen impactos diferenciados y específicos en las personas. En el caso de las mujeres y las niñas, estos suelen relacionarse con la desigualdad, la discriminación y las violencias estructurales que viven en las esferas pública y privada, provocando en la mayoría de los casos un retroceso en los avances alcanzados con anterioridad para la garantía y respeto de sus derechos humanos.

Como se señala en el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Comprender la forma en la que la diferencia sexual se traduce en desigualdad social es fundamental [...], pues, tal como ha destacado la SCJN, el orden social de género es susceptible de determinar el acceso a los derechos, en la medida en que provoca que las leyes, políticas públicas e interpretaciones que se hacen de las mismas tengan impactos diferenciados en las personas según la posición que ocupan en dicha estructura jerárquica.⁸

Para poder identificar estos impactos diferenciados por razones de género es importante estudiar el contexto y, en la apreciación de los hechos, identificar si pudiera haber elementos de género que afecten de manera desproporcionada a las mujeres y a las niñas en determinados casos y contextos⁹ pues esta forma “sirve para entender el tipo de violaciones que se atribuyen al Estado y su responsabilidad”¹⁰.

En esta línea, las Naciones Unidas han señalado que el análisis de género “es una herramienta clave que ayuda a reconocer, comprender y hacer visible de qué manera el género incide en las violaciones de los derechos humanos y cómo estas violaciones tienen un impacto

⁸ Amparo directo en revisión 2730/2015, 23 de noviembre de 2016, párr. 67 en: SCJN, *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2020, p. 25., disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20%28191120%29.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁹ SCJN, *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, op. cit., p. 103.

¹⁰ *Idem*.

diferenciado en las mujeres, en los hombres y en otros individuos, así como las violaciones de los derechos humanos por razón de género que afectan particularmente a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI)”¹¹.

Desde el punto de vista victimológico, la Ley General de Víctimas (LV) desarrolla el enfoque diferencial y especializado que reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas¹². Por ello, la obligatoriedad de las autoridades federales y estatales, de partir siempre desde un enfoque diferencial para considerar las afectaciones desproporcionadas que pueden tener los hechos que ponen a las personas en situación de víctima, como pudieran ser a las mujeres y a las niñas¹³.

Por lo anterior, es de suma importancia que en la observancia del respeto, acceso y garantía de los derechos humanos de las mujeres se haga un análisis específico del panorama de los derechos humanos de las mujeres y su cumplimiento en condiciones de igualdad a través de la perspectiva de género y enfoque interseccional¹⁴:

Las condiciones de salud, pobreza, pertenencia a grupos poblacionales tradicionalmente oprimidos y excluidos de las dinámicas del desarrollo, entre otros factores de desigualdad, determinan las capacidades de la población afectada para recuperarse ante un evento de desastre socio natural. En este sentido, las mujeres y la niñez en su condición de discriminación y subordinación genérica son las que sobreviven a situaciones extremas de desprotección y marginalización¹⁵.

Asimismo, es necesario que se aplique un enfoque basado en derechos humanos y perspectiva de género que lleve implícito la revisión de las acciones por parte de los Estados, así como de las respuestas o mecanismos de atención para revertir los efectos que estos desastres pudieran tener en los derechos humanos de las personas, y de manera particular, de las mujeres.

¹¹ OACNUDH, *Integración de la perspectiva de género en las investigaciones en Derechos Humanos. Guía y práctica*, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019, p. 7, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/IntegratingGenderPerspective_SP.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹² Artículo 5°, Ley General de Víctimas. Última Reforma DOF 06-11-2020.

¹³ Artículo 45, Ley General de Víctimas. Última Reforma DOF 06-11-2020.

¹⁴ Por interseccionalidad, de manera muy general, se entiende a una categoría de análisis que hace referencia a los componentes que confluyen en un mismo caso, multiplicando las desventajas y discriminaciones. - INMUJERES, *Glosario para la igualdad*, disponible en: <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/interseccionalidad> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁵ Ana Cisneros, “Sobre sus hombros: el impacto diferenciado de los desastres en mujeres, niñas y niños y la importancia de su prevención”, Proyecto auspiciado por OXFAM, El Salvador, 2014, p. 8., disponible en: https://www.researchgate.net/publication/315800480_Sobre_sus_hombros_el_impacto_diferenciado_de_los_desastres_en_mujeres_niñas_y_niños_y_la_importancia_de_su_prevenccion Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

C. Los derechos humanos de las mujeres en el marco de la pandemia provocada por el COVID-19

Los derechos humanos de las mujeres ya enfrentaban diversos obstáculos para su pleno ejercicio antes de la pandemia por el COVID-19, como son la discriminación estructural y sistemática en todos los ámbitos de sus vidas debido a la construcción social de roles y estereotipos de género; el desequilibrio de poder derivado de una cultura capitalista y patriarcal; la división sexual del trabajo constituida histórica y culturalmente y que ha responsabilizado a las mujeres de los cuidados, un trabajo socialmente desvalorizado y económicamente no remunerado; la división y asignación cultural de los espacios públicos y privados para mujeres y hombres, la feminización de la pobreza, entre otros).

El descubrimiento, en diciembre de 2019, según información de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de una nueva enfermedad infecciosa denominada Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19)¹⁶ provocó un agravamiento a esta situación. La pandemia del COVID-19 ha afectado a todas las personas alrededor del mundo y ha generado impactos diferenciados sobre diversos sectores de la población en situación de vulnerabilidad, lo cual ha hecho más evidente las desigualdades existentes¹⁷. Específicamente, si el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres presentaba un largo camino por recorrer, la pandemia fungió como potenciador de desigualdades entre mujeres y hombres y ha empeorado el acceso, goce y ejercicio de los derechos de las mujeres a nivel mundial y local.

Como lo señala la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres): “las emergencias humanitarias, los desastres y las pandemias mundiales ponen a las mujeres y las niñas en mayor riesgo de violencia. La actual crisis de COVID-19 no es una excepción”¹⁸.

Por ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció que en el contexto de la pandemia las medidas adoptadas por los Estados deben tener como centro el pleno respeto a los derechos humanos, ya que se puede afectar plenamente su vigencia. Lo anterior, tomando en consideración que la “región se caracteriza por altos índices de violencia generalizada y especialmente violencia por razones de género, de raza o etnia; así como por la persistencia de flagelos tales como la corrupción y la impunidad.”¹⁹

¹⁶OMS, *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, 2019, disponible en: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁷ CNDH, *La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19*, México, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/COVID-Mujeres.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁸ ONU Mujeres, *COVID-19 y su impacto en la violencia contra las mujeres y niñas*, 2020, disponible en: https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/abril%202020/covid19_violenciamujeresninas_generalabril2020.pdf?la=es&vs=2457 Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁹ CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución 1/2020, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

En México, se confirmó el primer caso de COVID-19 el 28 de febrero de 2020. Después de semanas de preparación, el 24 de marzo, se implementaron las “Jornadas de Sana Distancia”, nombre que el Gobierno Federal le asignó a la política que incluía la suspensión de toda actividad “no esencial” y el resguardo en casa.

El COVID-19 ha generado tanto efectos directos en la salud y vida de las personas que lo contraen y quienes las atienden; como efectos indirectos a partir de las medidas adoptadas para hacerle frente y evitar su propagación.

De manera específica para las mujeres, se ha detectado que esta pandemia genera un impacto diferenciado en²⁰:

- Que las mujeres asumen mayores costos físicos y emocionales en la primera línea de respuesta como profesionales sanitarias, cuidadoras o como voluntarias.
- Éstas se ven más afectadas por los trabajos de cuidados (no remunerados).
- Sufren tasas de desempleo o subempleo mayores.
- Se ven más afectadas por la falta de seguridad alimentaria y acceso a bienes y servicios de primera necesidad como el agua y la energía.
- Existe un incremento en el riesgo de la violencia contra ellas por las medidas de confinamiento.

En cuanto a los efectos directos en las mujeres como primeras respondientes, trabajadoras y profesionales sanitarias, voluntarias comunitarias y cuidadoras, en México resultó preocupante los actos de discriminación y violencia que sufrió el personal de salud, entre los casos más recurrentes se encontraron en impedir el uso de medios de transporte público, agresiones físicas y verbales, bloqueos a los accesos del personal de salud a sus centros de trabajo, daño a propiedad privada, entre otras. A raíz de ello, de abril de 2020 a la fecha los Congresos de las entidades federativas comenzaron a legislar dentro de sus Códigos Penales la discriminación y/o delitos de odio contra el personal de salud en contextos de una pandemia o emergencia sanitaria²¹.

En cuanto a los efectos indirectos derivado de las políticas de confinamiento y aislamiento que afectan desproporcionadamente a las mujeres, se han destacado aquellos de corte económico, del uso del tiempo en relación con los trabajos de cuidados, de sus derechos sexuales y reproductivos, y de violencia contra las mujeres.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha hecho estimaciones sobre cómo la fuerte contracción económica causada por la pandemia por COVID-19 ha aumentado la precarización laboral de las mujeres y su autonomía económica; esto en un

²⁰ ONU Mujeres, *Género y el COVID-19 en América Latina y el Caribe: Dimensiones de género en la respuesta*, 2020, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/genero_y_el_covid-19_en_america_latina_y_el_caribe.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²¹ Véase el análisis del ámbito social.

contexto regional ya preexistente de bajo crecimiento económico y aumento de la pobreza y desigualdades²².

Derivado del cierre de fronteras, del desplome del comercio mundial, de la paralización de las actividades productivas, y teniendo en cuenta que, por la desigualdad estructural, las mujeres suelen tener mayor presencia en micro, pequeñas y medianas empresas, hay un mayor impacto para las mujeres en el aumento de brechas para el acceso a financiamientos.

Asimismo, se calcula que “casi el 60 por ciento de las mujeres en todo el mundo trabajan en la economía informal, ganan menos, ahorran menos y corren mayor riesgo de caer en la pobreza”²³. Por lo que se estima que la sobrerrepresentación de las mujeres en hogares pobres aumente con alrededor de 118 millones de mujeres latinoamericanas en esta situación, que estén aún más concentradas en sectores y ocupaciones de menor productividad, que tengan una sobrerrepresentación en el empleo informal, que cuenten con menores niveles de ingresos, que tengan un menor acceso a seguridad y protección social²⁴.

Por otro lado, impacta en el trabajo doméstico tanto remunerado como no remunerado. Al primero, por no existir demanda de este servicio ante las medidas de aislamiento. Al segundo, por la carga de tiempo a la atención de la educación de las y los hijos, el cuidado de personas mayores y el trabajo del hogar acumulado, lo que duplica o triplica sus jornadas de trabajo no remunerado y afecta su uso del tiempo²⁵.

También, a raíz de las medidas de confinamiento y aislamiento social, las personas han modificado las dinámicas y formas de relacionarse laboral y familiarmente, donde las mujeres han visto afectada su capacidad de decisión, participación y control de su sexualidad (acceso a métodos anticonceptivos y presentarse embarazos no deseados)²⁶ y se han visto obligadas a permanecer en contextos de violencia familiar donde su vida e integridad física y mental pudieran correr peligro²⁷.

Como señaló ONU Mujeres, se debe prestar atención a los obstáculos adicionales que las mujeres tienen para hacer frente a estas situaciones violentas, como acceder a órdenes de

²² CEPAL, *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*, Naciones Unidas, 2021, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740_es.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²³ *Idem*.

²⁴ *Idem*.

²⁵ ONU Mujeres, *COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*, 2020, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/03/briefing%20coronavirusv1117032020.pdf?la=es&vs=930> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²⁶ ACNUDH, *Directrices Esenciales para Incorporar la Perspectiva de Derechos Humanos en la Atención a la Pandemia por COVID-19*, Actualizado al 27/04/2020, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²⁷ CNDH, *op. cit.*, p. 12.

protección o refugios o bien las barreras adicionales para dejar a una pareja violenta debido al impacto económico²⁸.

En situaciones como las de México, es importante considerar que “todos estos impactos se amplifican aún más en contextos de fragilidad, conflicto y emergencias donde la cohesión social es ya socavada y los servicios y la capacidad institucional son limitados”²⁹. Por estas razones, la pandemia no sólo desafía los sistemas de salud sino también llama a la igualdad de género y los derechos de las mujeres para hacerle frente.

Por lo anterior, todas las regiones y países, incluido México, deben crear estrategias coordinadas y mecanismos con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, enfoque interseccional y multicultural, que tomen en cuenta la diversidad de necesidades que han surgido para las mujeres y niñas, en todos los ámbitos que éstas se desarrollan, a partir de las medidas sanitarias por la pandemia del COVID-19, con la finalidad de combatir las desigualdades, las violencias y la discriminación contra ellas.

²⁹ Naciones Unidas, *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*, traducción libre, 2019 p. 2., disponible en: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_apr_2020_updated.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

2. Marco normativo internacional y nacional en materia de derechos humanos de las mujeres

En este segundo capítulo se presentan los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, sus recomendaciones y directrices, así como algunas de las declaraciones emitidas por el Sistema Universal y Sistema Interamericano de Derechos Humanos en relación con el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y el contexto de la pandemia por el virus “SARS-CoV-2”. Finalmente se aborda el marco jurídico existente en la materia a nivel nacional.

Estos instrumentos representan una serie de estándares, medidas y rutas a seguir que son de utilidad a los Estados para la implementación de políticas de atención que garanticen y protejan los derechos humanos, particularmente de las personas que viven un impacto diferenciado en un contexto de emergencia o desastres, como son las mujeres y las niñas.

A. Tratados internacionales de los derechos humanos de las mujeres pertenecientes al Sistema Universal de Derechos Humanos

La CEDAW establece los estándares a nivel internacional en materia de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres. Fue suscrita por México en 1980 y ratificada en 1981. Define la discriminación por sexo como:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.³⁰

Establece también una serie de obligaciones para que los Estados eliminen la discriminación contra las mujeres en los distintos ámbitos de la vida garantizando la igualdad de acceso y oportunidades en el ejercicio de sus derechos humanos. Para alcanzar este objetivo se deben de enfrentar obstáculos estructurales como la desigualdad, discriminación, violencia contra las mujeres y roles y estereotipos que la sustentan; por ello, se establece la necesidad de implementar acciones temporales que posibiliten el tránsito de las mujeres de una situación de discriminación a una de igualdad sustantiva.

En este marco, la discriminación puede ser directa o indirecta: la primera sucede cuando se da un trato diferenciado ilegítimo por las diferencias de sexo o género, mientras que la segunda se da cuando ese trato diferenciado se genera como resultado de leyes, políticas o

³⁰Naciones Unidas, “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, resolución 34/180 (18 de diciembre de 1979), artículo 1, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

prácticas que, en apariencia son neutrales, pero impactan adversamente en el ejercicio de los derechos de ciertas personas o grupos³¹.

Al inicio de esta pandemia anunciada por la OMS, se emitió por parte del Sistema Universal un llamado a los países para “garantizar que se respeten los derechos humanos en las medidas gubernamentales para combatir la amenaza para la salud pública que supone la pandemia del COVID-19”³². Para ello, los Estados deben cumplir con los requisitos de legalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación; ser de carácter estrictamente temporal; tener como directriz alcanzar los objetivos de salud pública establecidos, y contener salvaguardas y revisiones para garantizar la legislación y derechos ordinarios en cuanto la emergencia termine³³.

Bajo esos estándares, estas medidas no deben trasgredir otros derechos básicos como la alimentación, la salud, la educación, el agua, protección social, entre otros, y deben de adoptar medidas de emergencia para que, en caso de violaciones a derechos humanos, las denuncias se realicen adecuadamente y se brinde protección y remedios eficaces a las víctimas.

Adicionalmente, las Naciones Unidas han instado a que los Estados implementen medidas específicas que protejan y garanticen los derechos humanos de las mujeres y niñas, como son³⁴:

- No discriminación directa o indirecta por motivo de género.
- Considerar necesidades específicas de mujeres, niñas y miembros del colectivo LGBTI.
- Atender el estrés generado por el incremento de la atención de tareas domésticas y el trabajo en el sector sanitario realizado mayoritariamente por mujeres.
- Aumento de riesgo para las mujeres de no tener capacidad de trabajo y generación de ingresos por concentrarse en el sector informal y la falta de disponibilidad de servicios de guardería o la posibilidad de pagarlos.
- Posible afectación del virus a mujeres de edad avanzada por tener más probabilidades de vivir en la pobreza, lo que a su vez limita su acceso a los bienes, los alimentos, el agua, la información y los servicios sanitarios.
- Priorizar mantener los servicios de ayuda y acogida a las víctimas de violencia de

³¹ Recomendación General No. 25 de la CEDAW, 30° período de sesiones, 2004, disponible en: https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

³² ACNUDH, *Los Órganos creados en virtud de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas exigen un planteamiento respetuoso con los derechos humanos a la hora de combatir el COVID-19*, Suiza, 2020, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25742&LangID=S> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

³³ ACNUDH, *Las medidas de emergencia y el COVID-19: Orientaciones*, 2020, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ES.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

³⁴ *Idem*.

género.

- Incorporar los teléfonos de urgencia y los servicios de Internet en los mensajes relativos al COVID-19.
- Considerar como prioridad los servicios de salud sexual y reproductiva (acceso a los anticonceptivos, la atención a las madres y los recién nacidos, el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual, la posibilidad de obtener un aborto seguro y la orientación eficaz de las usuarias)³⁵.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer emitió el documento *Nota con orientaciones: CEDAW y COVID-19*³⁶, en la cual se expone la preocupación por las desigualdades agravadas y el riesgo más elevado de violencia y discriminación contra las mujeres como consecuencia de la crisis actual provocada por el COVID-19 y exhortan a los Estados parte de la CEDAW a asegurar que las medidas que se adopten en el contexto de esta pandemia impulsen el desarrollo socioeconómico de las mujeres y niñas, y aseguren su participación en la formulación de políticas y toma de decisiones en torno a la respuesta ante la crisis y medidas posteriores.

De manera específica, en este documento el Comité de la CEDAW pide a los Estados prestar especial atención a:

1. Abordar el impacto desproporcionado de la pandemia en la salud de la mujer: se debe considerar que, debido a los cuidados asignados históricamente a las mujeres, están expuestas a mayor riesgo de contraer el COVID-19.
2. Garantizar los servicios de salud sexual y reproductiva. Se debe sensibilizar sobre los riesgos particulares del COVID-19 para las mujeres embarazadas y las mujeres con problemas de salud preexistentes y tener manuales de procedimiento para prevenir contagios.
3. Proteger a las mujeres y niñas de la violencia de género considerando las medidas especiales requeridas en zonas rurales.
4. Garantizar la educación continua a las mujeres y las niñas a través de herramientas innovadoras para que no sean afectadas en mayor medida por roles y estereotipos de género.
5. Garantizar acceso a alimentación y productos sanitarios.

³⁵ A fin de no repetir medidas, las siguientes referencias a pronunciamientos y/o documentos sólo referirán aquellas acciones y recomendaciones que no han sido mencionadas o aportan una visión distinta.

³⁶ ACNUDH, *Nota con orientaciones: CEDAW y COVID-19*, 2020, disponible en: https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW_Guidance_note_COVID-19.docx&action=default&DefaultItemOpen=1 Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

6. Proporcionar apoyos socioeconómicos a las mujeres para compensar las desventajas y pérdidas de empleos, promover la transición de las mujeres de la economía informal a la formal, ofrecer sistemas de protección social relevantes a las mujeres y promover el empoderamiento económico de éstas, incluyendo programas y acciones especiales que consideren a las mujeres de zonas rurales.
7. Adoptar medidas específicas dirigidas a las mujeres en situación de desventaja, en particular a mujeres mayores y con condiciones médicas preexistentes, mujeres y niñas indígenas, con discapacidad, en situación de pobreza, migrantes, refugiadas y desplazadas internas, lesbianas, mujeres bisexuales y transgénero.
8. Proteger a las mujeres y niñas en situaciones humanitarias y seguir aplicando la agenda de mujeres, paz y seguridad desde un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.
9. Fortalecer la respuesta institucional, la difusión de información y la recopilación de datos precisos y completos que muestren el impacto del género durante la crisis sanitaria, desagregados por edad y sexo, para así facilitar la elaboración de políticas dirigidas a las mujeres y niñas que se basen en datos empíricos.

Finalmente, en julio de 2020, se emitió la *Declaración conjunta de la Relatora Especial y la Plataforma EDVAW de los mecanismos de derechos de la mujer sobre el COVID-19 y el aumento de la violencia y la discriminación contra la mujer*³⁷, en la que se insta a las autoridades de los Estados a tomar medidas de urgencia para combatir los impactos de la pandemia y las acciones de confinamiento, en la violencia contra las mujeres y la discriminación, con perspectiva de género y enfoque interseccional.

B. Tratados internacionales de los derechos humanos de las mujeres pertenecientes al Sistema Interamericano y su relación con la respuesta a la emergencia sanitaria derivada del COVID-19

Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se cuenta con la Convención de Belém do Pará, ratificada por México en 1995, la cual funge como el principal instrumento internacional en contra de la violencia contra las mujeres, definiéndola como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”, la cual impide y anula el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres³⁸.

³⁷ ACNUDH, *Declaración conjunta de la Relatora Especial y la Plataforma EDVAW de los mecanismos de derechos de la mujer sobre el Covid-19 y el aumento de la violencia y la discriminación contra la mujer*, 2020, disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26083&LangID=E> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

³⁸ Se entiende por violencia contra la mujer a cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. - Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar

Esta Convención reconoce una serie de derechos específicos de las mujeres, como su derecho a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral; el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; entre otros.

El 9 de abril de 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Declaración 1/20, *COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, donde exhorta a los Estados a que la aplicación de medidas o acciones en el marco de la atención de la pandemia por COVID-19 se haga tomando en cuenta y respetado todos los instrumentos internacionales y jurisprudencia en materia de derechos humanos³⁹. En este documento, como algunos otros del Sistema Universal, recalcó la necesidad de que, en caso de ser necesaria la restricción de algún derecho, esas medidas sean necesarias, justificadas, temporales y no discriminatorias. De manera particular deben de garantizarse los derechos a la vida y a la salud de todas las personas incluyendo adultos y adultas mayores, personas migrantes, refugiadas, a patriadas y miembros de comunidades indígenas.

En relación con el derecho a la salud, los Estados deben seguir todos los estándares interamericanos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad para todas las personas. Asimismo, garantizar que las y los trabajadores de la salud sean provistos de los insumos, equipos, materiales e instrumentos que protejan su integridad, vida y salud para poder desempeñar su labor en términos razonables de seguridad y calidad.

En el caso de las acciones de aislamiento social, este documento también aborda la situación de violencia a la que están expuestas las mujeres y niñas en sus hogares. En este sentido recalca:

[E]l deber estatal de debida diligencia estricta respecto al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, por lo que deben adoptarse todas las acciones necesarias para prevenir casos de violencia de género y sexual; disponer de mecanismos seguros de denuncia directa e inmediata, y reforzar la atención para las víctimas.⁴⁰

El 10 de abril de 2020, la CIDH publicó la Resolución 01/2020: *Pandemia y Derechos Humanos de las Américas*⁴¹ en el que menciona que los Estados deben de implementar todas las medidas y acciones en torno a esta emergencia sanitaria, considerando las desigualdades

y Erradicar la Violencia contra la Mujer, OEA, Belém do Pará, Brasil, 1994. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

³⁹ CoIDH, *COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, Comunicado, Corte IDH_CP-27/2020, San José, Costa Rica, 2020, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos de las Américas*, Resolución 01/2020, San José de Costa Rica, 10 de abril de 2020, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

estructurales y desde una perspectiva de género, enfoque interseccional e intercultural. En este documento, aunado a lo ya planteado por otros organismos, señaló la necesidad de:

- Fortalecer y adaptar los servicios de respuesta a la violencia de género, en particular la violencia intrafamiliar y la violencia sexual en el contexto de confinamiento.
- Desarrollar protocolos de atención y fortalecer la capacidad de los agentes de seguridad y actores de justicia involucrados en la investigación y sanción de hechos de violencia intrafamiliar.
- Ofrecer atención diferenciada a las mujeres profesionales de salud que trabajan en la primera línea de respuesta a la crisis sanitaria del COVID-19.

Por su parte, en la Resolución 4/2020: *Derechos Humanos de las Personas con COVID-19*⁴² la CIDH, con el apoyo principal de su Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) y aportes especializados de su Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión (RELE), resolvió adoptar diversas directrices que orienten a los Estados sobre la protección y garantía de los derechos humanos de las personas en el contexto de esta emergencia de salud pública a nivel mundial. Entre algunas de las directrices se encuentran:

- Directrices sobre la protección del derecho a la salud de las personas con COVID-19: toda atención o servicio de salud tendrá como principal finalidad la protección de vida y la salud, tanto física como mental, prohibiendo todo acto de tortura, trato cruel, inhumano o degradante. Todas las medidas deberán seguir el principio de igualdad y el respeto a los derechos humanos. Las medidas de salud deberán ser accesibles y de calidad para todas las personas. Se debe evitar el colapso de los servicios de salud y se debe cuidar brindar estos servicios de atención diferenciada a sectores que pudiera estar en una condición de riesgo y/o mayor vulnerabilidad, entre algunos otros.
- Directrices sobre la protección del derecho al consentimiento previo, libre e informado de las personas con COVID-19. Debe recabarse en cualquier tipo de tratamiento contra el COVID-19. Todas las personas tienen derecho a recibir información oportuna, clara, completa y comprensible sobre la emergencia sanitaria.
- Se debe garantizar el respeto a la integridad personal y salud mental de las víctimas fallecidas por COVID-19, entre otras.

De manera específica en el caso del impacto que esta pandemia ha tenido sobre la vida de las mujeres, la Comisión Interamericana de Mujeres publicó el documento *COVID-19 en la*

⁴² CIDH, *Derechos Humanos de las Personas con COVID-19*, Resolución 04/2020, San José Costa Rica, 27 de julio de 2020, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados⁴³, en el cual, establece como ejes transversales para las acciones y políticas establecidas en el marco de esta emergencia sanitaria: el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y el enfoque interseccional. Igualmente, se señala que en la toma de decisiones es indispensable que:

- Se incorpore a las mujeres en la toma de decisiones para asegurar un enfoque de género que tome en cuenta las necesidades de las mujeres en las decisiones de los Estados ante esta crisis.
- Se incorpore la participación de expertas y organizaciones de mujeres en la elaboración de políticas y recuperación de la crisis en todos los niveles.
- Se debe trabajar para que no haya retrocesos en los derechos de las mujeres ganados en torno a la toma de decisiones.

En cuanto a la violencia contra las mujeres y las niñas, refiere los siguientes impactos diferenciados:

- Las medidas de confinamiento han obligado a las mujeres y a las niñas a estar encerradas con sus maltratadores y, por ello, es necesario que se establezcan medidas de atención inmediata de la violencia de género, existan líneas claras para la atención de éstas, medidas de protección, refugios, un adecuado acceso a la justicia, entre otros.
- En el caso de las niñas, el confinamiento provoca que estén más expuestas al abuso y a la violencia, así como al abandono y exclusión escolar posterior a la pandemia.
- En los ataques violentos y acoso al personal sanitario es importante considerar que afecta en mayor medida a las mujeres al integrar un gran número del personal de salud que está en la primera fila de atención de esta emergencia sanitaria.
- En el acceso a la justicia, los servicios de atención y protección a la violencia contra las mujeres no están diseñados para responder a esta problemática durante esta emergencia. Asimismo, las denuncias se dificultan por razones de género.
- Las infraestructuras, refugios y albergues para mujeres víctimas de violencia y sus familiares se enfrentan a limitaciones de capacidad, sanitarias y de presupuesto.

En relación con los cuidados y derechos económicos de las mujeres, este documento señala que:

- El confinamiento agudiza la crisis del cuidado al aumentar la carga global de trabajo de las mujeres. Ha puesto en evidencia la importancia del trabajo de cuidados de las

⁴³ OEA|CIM, *op. cit.*, n. 1, p. 6.

personas en los hogares y fuera de ellos, y la necesidad de adoptar medidas para redistribuir esta carga entre el Estado, el mercado y dentro de las familias.

- En tiempos de crisis económica, el riesgo para las mujeres pobres aumenta.
- La crisis del COVID-19 no puede derivar en un retroceso en la participación laboral de las mujeres y, por ello, se debe garantizar su acceso a los derechos económicos. Además, la participación de las mujeres en el mercado laboral es relevante para el crecimiento económico de los países.
- Sectores más afectados por el paro económico presentan una alta concentración de mujeres.
- La mayoría de los hogares monoparentales están encabezados por mujeres y la actual situación puede agudizar su situación de vulnerabilidad.
- Las trabajadoras domésticas están más expuestas a la pérdida de su trabajo situándolas en mayor riesgo de vivir en la pobreza.
- Las medidas inmediatas de alivio económico deben asegurar el principio de no discriminación e incluir acciones afirmativas para asegurar que las mujeres no se quedan atrás, particularmente las mujeres de los grupos de mayor riesgo.

Sobre la salud de las mujeres, se insta a los Estados a prestar particular atención a que:

- Las mujeres están más expuestas en los servicios de salud.
- Las políticas deben valorar la sobrecarga de responsabilidades de trabajo productivo y reproductivo y su impacto en la salud física y mental de las mujeres.
- Hay un incremento de la necesidad de servicios de salud, especialmente el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, como el acceso a los anticonceptivos.
- Las mujeres embarazadas podrían enfrentar riesgos mayores.

Finalmente, este mismo documento señala la importancia que dentro de todas las medidas de atención durante la pandemia y posteriormente a ésta se tome en cuenta la interseccionalidad de las mujeres y se realicen medidas para garantizar el pleno acceso a los derechos humanos de grupos que pudieran estar en una situación de mayor riesgo como pudieran ser las mujeres migrantes, afrodescendientes e indígenas, adultas mayores, mujeres con discapacidad, mujeres y niñas que viven en contextos de conflicto, personas del colectivo LGBTTTI, personas que se encuentren en una situación de vivienda insegura o sin vivienda, entre otras. Aunado a lo anterior, también se hace hincapié en considerar que las mujeres tienen menos acceso a la tecnología a nivel mundial y esto puede tener implicaciones en la brecha digital de género para el acceso a la información, educación, etcétera⁴⁴.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 20-22.

Por otro lado, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Belém do Pará, en un comunicado del 18 de marzo de 2020, emitió su preocupación y destaca la importancia de que los Estados incorporen medidas necesarias para prevenir y atender la violencia contra las mujeres y las niñas durante la pandemia ya que las cuarentenas obligan a éstas a convivir largos periodos de tiempo con sus victimarios⁴⁵, así como asumir la labores de cuidado de las adultas mayores, hijas/os, personas enfermas y/o personas vulnerables.

De manera específica entre algunas de las recomendaciones realizadas por este Comité de expertas resaltan:

1. Establecer adecuadamente albergues y refugios para mujeres y sus hijas/os víctimas de violencia.
2. Clarificar, facilitar y difundir los medios de denuncia ante casos de violencia de género.
3. Fortalecer las medidas de protección para las mujeres y las niñas en riesgo.
4. Mantener activas todas las acciones y servicios para prevenir, atender, juzgar y sancionar la violencia contra las mujeres y las niñas.
5. Implementar medidas para el cuidado de las personas que se encuentren a cargo de las personas infectadas por el COVID-19.
6. Contar con políticas dentro de las empresas, instituciones y organizaciones para que las mujeres y los hombres puedan hacerse cargo de sus hijas e hijos a partir del cierre de escuelas sin que esto les afecte ninguna de sus prestaciones o derechos laborales.
7. Contar con políticas de cuidados y generar planes de contingencia para que las labores que realizan las mujeres y hombres que tienen a cargo el cuidado de otras personas puedan ser subsumidos por otras personas u otros medios sin que esto afecte su ingreso o sus derechos laborales.
8. Asegurar el acceso a prestaciones de seguridad social y a condiciones de vida digna de las mujeres y las niñas.

⁴⁵ OEA, Comunicado Comité de Expertas, Organización de Estados Americanos, MESECVI, Washington, 18 de marzo de 2020, disponible en: <https://mailchi.mp/dist/comunicado-covid-19-y-el-reforzamiento-de-acciones-para-la-prevencion-y-atencion-de-la-violencia-de-genero?e=148d9c4077> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

C. Marco normativo nacional en materia de derechos humanos de las mujeres

Como se vio anteriormente, México al ser un país muy activo en la participación, firma y ratificación de los principales tratados internacionales sobre igualdad y no discriminación y no violencia contra las mujeres, ha forjado un marco normativo nacional robusto para la promoción, protección y garantía de los derechos humanos y, de manera particular de aquellos que protegen a las mujeres. Derivado de la firma y ratificación de la CEDAW, México emitió la LGIMH y, en relación con el Sistema Interamericano, la firma y ratificación de la Convención de Belém do Pará, se recupera en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Ambas leyes cuentan con una versión a nivel estatal en cada entidad federativa.

Vale la pena mencionar que una de las herramientas más valiosas en México para hacer efectivos todos los derechos plasmados en los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos es la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del 2011. Dicha reforma establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, y señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia⁴⁶.

Esto, significa que los derechos reconocidos dentro de nuestra Carta Magna deben complementarse con los que se contengan en los tratados internacionales, en la jurisprudencia nacional e internacional, así como en las recomendaciones de los aparatos jurisdiccionales internacionales hayan realizado tanto de manera general, como específica al Estado Mexicano⁴⁷.

Así, tras esta reforma, en la protección de los derechos humanos de las mujeres se deberá buscar en todo momento la identificación de aquellas normas, principios, valores y reglas que, a pesar de no estar explícitamente escritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se encuentran protegidas y amparadas por ésta, y permiten una mejor y mayor protección de los derechos humanos de las mujeres, según sea el caso y contexto en que se necesite⁴⁸.

⁴⁶ Artículo 1º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁷ A este conjunto suele conocerse como Bloque de constitucionalidad.

⁴⁸ Sobre el Bloque de constitucionalidad en: Rodríguez Manzo, G., et al., *Bloque de constitucionalidad en México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para

Bajo este marco normativo es que todas las autoridades tienen la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las mujeres y las niñas, buscando que en cada actuación se contemple la protección más amplia posible como lo fundamenta el principio *pro persona*⁴⁹.

La LGIMH, publicada en el año 2006, tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, así como proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado. Todo ello promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional⁵⁰.

Además, la LGIMH establece la creación de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PNMIMH) que son los lineamientos que da el Ejecutivo Federal a todas las dependencias a su cargo. Ésta es, en resumen, la norma que ha de seguir la Nación en este tema y es por ello que deberán ser tomados en cuenta por todas las demarcaciones territoriales para alcanzar la igualdad formal y la igualdad sustantiva:

La Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural.⁵¹

Para llevar a cabo los objetivos de la Política Nacional, esta ley crea tres herramientas: el Sistema Nacional, el Programa Nacional y un Sistema de Observancia para su cumplimiento.

Además, establece que la observancia del cumplimiento de la Política Nacional estará a cargo de la CNDH y las facultades específicas que desarrollarán serán las de seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Por otro lado, en materia de violencia contra las mujeres, la ley específica a nivel nacional es la LGAMVLV, publicada en el 2007, que tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. También establece los principios y modalidades para garantizar el acceso a una vida libre de violencia de las mujeres, favorecer su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, y

los Derechos Humanos, 2013, p. 17, disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2-Bloque-constitucionalidad.pdf>
Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁴⁹ El Principio Pro Persona “es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor [de la persona]”- Pinto, M. “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en ABREGÚ, M. y COURTIS, C. (Comp.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. Editores del Puerto-CELS, Buenos Aires, 1997, p. 163.

⁵⁰ Artículo 1°, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

⁵¹ Artículo 17, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la CPEUM⁵².

Asimismo, define a la violencia contra las mujeres como “cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”⁵³. De acuerdo esta ley, los tipos en los que puede presentarse la violencia contra las mujeres son: física, psicológico, sexual, económico y patrimonial; los ámbitos son público y privado y; las modalidades en las que pueden presentarse esos tipos de violencia son: familiar, laboral o docente, institucional, política, comunitaria y feminicida.

Por último, establece los lineamientos a todas las autoridades competentes para prevenir, atender y sancionar cada uno de los tipos y modalidades de violencia y garantizar a las mujeres su derecho a una vida libre de violencia. Siendo uno de los mecanismos de atención y prevención para la violencia contra las mujeres esta Ley establece como uno de los mecanismos la emisión de órdenes de protección, las cuales:

[S]on actos de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, son fundamentalmente precautorias y cautelares, deberán otorgarse de oficio o a petición de parte, por las autoridades administrativas, el Ministerio Público o por los órganos jurisdiccionales competentes, en el momento en que tengan conocimiento del hecho de violencia presuntamente constitutivo de un delito o infracción, que ponga en riesgo la integridad, la libertad o la vida de las mujeres o niñas, evitando en todo momento que la persona agresora, directamente o a través de algún tercero, tenga contacto de cualquier tipo o medio con la víctima.⁵⁴

En tal sentido, todas las actuaciones, programas y mecanismos en el contexto de la atención de la pandemia por el COVID-19, bien sean a nivel nacional o estatal, deben establecerse conforme a: los estándares de los tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres; los mecanismos, pronunciamientos y declaraciones de los principales Organismos Internacionales de Derechos Humanos del Sistema Universal y del Sistema Interamericano; así como de la CPEUM y de las leyes específicas en materia de igualdad y violencia contra las mujeres. Es decir, colocar al centro la dignidad humana y la garantía, protección y respeto de los derechos humanos, desde una perspectiva de género y enfoque interseccional.

⁵² Artículo 1°, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁵³ Artículo 5°, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁵⁴ Artículo 27, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

3. Consideraciones metodológicas

La LGIMH específica que “la Política Nacional [en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres ...] definida en el Programa Nacional y encauzada a través del Sistema Nacional, deberá desarrollar acciones interrelacionadas para alcanzar los objetivos que deben marcar el rumbo de la igualdad entre mujeres y hombres, conforme a los objetivos operativos y acciones específicas”. Dichos objetivos se dividen en seis rubros:

1. Igualdad en la **vida económica** nacional
2. Igualdad en la **participación y representación política**
3. Igualdad en el acceso y el pleno disfrute de los **derechos sociales**
4. Igualdad en la **vida civil**
5. Derecho a la **eliminación de estereotipos** [...] en función del sexo
6. Derecho a la información y a la **participación social**

Asimismo, señala que la PNMIMH deberá establecer las acciones conducentes para lograr la igualdad sustantiva en el ámbito económico, político, social y cultural. Para lograr este objetivo, la LGIMH contempla tres instrumentos de la PNMIMH, entre ellos el de la observancia de la PNMIMH, que corresponde ejercerla a la CNDH a través del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH)⁵⁵.

Actualmente, el PAMIMH desarrolla la observancia de la PNMIMH mediante el monitoreo legislativo en las leyes estatales y federal sobre 33 temas fundamentales; el fortalecimiento de los indicadores del Atlas de Igualdad y Derechos Humanos, sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres; el seguimiento de las políticas públicas, y la evaluación desarrollada con la elaboración de estudios, investigaciones para ver la consecución y efectividad de las políticas públicas implementadas⁵⁶.

En el ejercicio de sus atribuciones, principalmente la de observancia en el seguimiento, la CNDH ha realizado análisis de brechas de género y del impacto diferenciado de las políticas (o la falta de ellas) del Estado mexicano en los hombres y las mujeres, con la finalidad de dar cuenta de los rezagos pendientes en el acceso y disfrute de derechos humanos de ellas, que se derivan del orden social que estructuralmente las coloca en una posición de subordinación frente a los hombres..

⁵⁵ Artículo 6° fracción XIV Bis, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Artículos 22 y 46, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

⁵⁶ Con fundamento en los artículos 46 y 48 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Esquema 1. Acciones de observancia realizadas por PAMIMH



Observancia en el monitoreo, la recolección sistemática de información orientada a algún o algunos rubros de la política de igualdad entre mujeres y hombres. Se considera que tiene un carácter permanente y que su objetivo es explorar temas específicos y registrar los cambios que presenten. En el caso de la CNDH, se ha orientado a identificar las modificaciones legislativas sobre los tres ejes temáticos .



Observancia en el seguimiento, el proceso a través del cual se analizan las brechas en materia de desigualdad, de discriminación y violencia por razones de género, con el fin de identificar las variaciones en el tiempo y las acciones que se están llevando a cabo en la materia.



Observancia en la evaluación, la “valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida se están logrando los objetivos estipulados y contribuyendo a la toma de decisiones”. La CNDH la ha realizado a través de encuestas, estudios y la evaluación de la participación equilibrada de mujeres y hombres en cargos de elección popular .

Fuente: CNDH.

Ante las crisis derivadas de la emergencia sanitaria por COVID-19 se percibió rápidamente que la situación estaba teniendo efectos diferenciados entre mujeres y hombres. Por lo que surgió la necesidad de aportar insumos y reflexiones que dieran cuenta de dicha desigualdad entre mujeres y hombres en el contexto de la pandemia.

Identificar las principales afectaciones abonará a que los entes obligados a la implementación de la PNMIMH y que los organismos homólogos a nivel estatal adecuen sus programas, políticas y acciones a las dificultades y problemas que ha traído consigo la emergencia sanitaria, no solo desde una visión de reacción, necesaria en el corto plazo, sino de prevención enfocada en el mediano y largo plazo a fin de reducir al mínimo posible los retrocesos que ha habido en materia de igualdad entre mujeres y hombres, no

discriminación y acceso a una vida libre de violencia. Para ello se seguirán los siguientes elementos metodológicos.

A. Objetivo general

Presentar un estudio que muestre, desde la perspectiva de género, a los entes obligados de la implementación de la PNMIMH y al público en general las afectaciones en el acceso, goce y ejercicio de los principales derechos humanos de las mujeres, adolescentes y niñas, así como el impacto diferenciado en sus vidas, derivado de la pandemia por COVID-19.

B. Objetivos específicos

Los objetivos específicos son:

- Informar a la población sobre la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a sus derechos humanos y su afectación por la emergencia sanitaria del COVID-19.
- Actualizar la información del primer documento publicado por la CNDH en mayo de 2020 sobre: *La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19*.
- Identificar las políticas y medidas implementadas por las autoridades obligadas a garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos que señala la LGIMH, en el contexto de la pandemia del COVID-19.
- Advertir fortalezas y debilidades de la política de igualdad entre mujeres y hombres a nivel federal, en el contexto de la pandemia por COVID-19, para proporcionar herramientas a los entes obligados y a las instituciones del Estado para que cumplan con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.
- Incidir como Organismo Autónomo de Derechos Humanos a favor de la garantía de los derechos de las mujeres.

C. Metodología

a. Aspectos generales

Para el desarrollo de este estudio, la Dirección de Observancia del PAMIMH partió de una metodología de investigación de gabinete en la cual se lleva a cabo un análisis descriptivo y exploratorio del impacto diferenciado que tiene la pandemia en la vida de las mujeres, el acceso a sus derechos humanos y la obligación del estado de garantizarlos. Es de carácter exploratorio porque tiene como objetivo examinar un tema o problema de investigación

poco estudiado⁵⁷ y descriptivo porque buscará especificar propiedades y características importantes del fenómeno estudiado.

En un **primer momento**, se retomó el **monitoreo** para la recolección de información y la revisión documental de encuestas e investigaciones elaboradas por diferentes instancias internacionales y nacionales, tanto gubernamentales, como no gubernamentales y de la sociedad civil. En este sentido, la información recuperada cumplió con los siguientes requisitos:

- Dar cuenta de los efectos del COVID-19 de forma general con datos desagregados por edad y sexo y, de ser posible, por poblaciones prioritarias.
- Apuntar a los temas eje que la CNDH monitorea: igualdad, no discriminación, derecho a una vida libre de violencia y derechos sexuales y reproductivos; en relación con el COVID-19.
- En caso de que no se cuente con información específica de un tema, brindar información contextual de alguno de los derechos humanos de las mujeres afectados por COVID-19.

Las revisiones de documentos encontrados corresponden al 2020 y en menor medida al 2021. La fecha de corte de la búsqueda de información es el 25 de mayo de 2021. Hay que destacar que, para el caso de las encuestas oficiales, se tomaron las últimas versiones generadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que datan de 2016. Un ejemplo es el caso de la ENDIREH, que se lleva a cabo de forma quinquenal, por lo que no se tienen datos más actualizados, pero que es muy importante retomar por la información que registran. Esta heterogeneidad de la información genera variaciones en los periodos de análisis ya que otro efecto de la pandemia que se resalta a lo largo del estudio es la escasez de estadísticas y datos referenciales específicos de la pandemia por COVID-19 en relación con los derechos humanos de las mujeres.

Las fuentes revisadas corresponden a las plataformas y micrositios de la CEPAL, OMS, ONU Mujeres, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), CIDH, OXFAM, Consejo Nacional de Población (CONAPO), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (COPRED), INEGI, Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), páginas públicas de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, UNAM, GIRE, Red Nacional de Refugios, Observatorio de Mortalidad Materna, entre otros.

A fin de brindar un panorama integral de las afectaciones de la pandemia en la vida de las mujeres, para este y los siguientes pasos se tuvo en mente los cinco ámbitos que señala la

⁵⁷ Roberto Sampieri, *Metodología de la Investigación*, McGraw Hill, Sexta edición, México, 2014, p. 92.

LGIMH para lograr la igualdad sustantiva: económico, político, social y cultural⁵⁸; los primeros cuatro también referidos en la CEDAW⁵⁹. Mismos que se detallarán más adelante. En este sentido, la información encontrada fue uno de los parámetros para delimitar los aspectos particulares que se analizan en cada ámbito.

Sin perjuicio de lo anterior, destaca que entre la información identificada hay diferencia en su calidad y cantidad. Se encontró mayor cantidad para unos temas como la violencia de género, el impacto económico; en menor medida, las tareas de cuidados en la vida de las mujeres y poca o nula información para los derechos culturales y políticos en relación con la pandemia. Por ejemplo, la estadística proporcionada por la encuesta de la ENOE (2005-2021) fue de vital importancia para la generación de datos actualizados y que contempla los efectos directos de la pandemia, no así para el resto de las encuestas que son de elaboración previa al anuncio de la llegada del virus no solo a México sino a nivel internacional.

A partir de la información recolectada, en un **segundo momento**, se realizó el **análisis de las brechas de género, desigualdades e impactos diferenciados entre mujeres y hombres**, aunado a un comparativo temporal para conocer las consecuencias generadas por la pandemia y obtener un acercamiento más claro sobre el ejercicio de los derechos de las mujeres a partir de esta.

Así, uno de los fenómenos observados fue la reducción del espacio vital de las personas, el cual conjuntó en uno solo lugar el discurrir de lo público, lo privado y lo social, cobrando especial relevancia en la reproducción de los distintos prejuicios, estereotipos y roles de género.

Cabe resaltar que el abordaje desde los tres ejes temáticos de observancia (igualdad, no discriminación y acceso a una vida libre de violencia) llamó necesariamente a aproximarse con perspectiva de género al contexto y a la apreciación de los hechos en los que se estudian los derechos humanos, en particular de las mujeres y las niñas, prestando atención en:

- Cuestiones particulares que colocan a las mujeres en una mayor situación de vulnerabilidad.
- Las razones y fines con los que se comete violencia contra las mujeres.
- Concepciones dañinas y prejuicios sobre la conducta de las mujeres en determinadas circunstancias.
- La existencia de situaciones de poder.
- La forma en que el actuar del Estado afecta los derechos de manera diferenciada⁶⁰.

⁵⁸ Artículo 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

⁵⁹ Artículo 1, CEDAW.

⁶⁰ La perspectiva de género permite entender por qué y de qué forma los actos u omisiones de un Estado afectan de manera distinta a una persona o grupo de personas debido a su género; incluso, permite identificar cuándo una medida que aparenta ser neutral, en realidad

- La acción u omisión afecta a las mujeres de forma diferente que a los hombres o cuyas consecuencias se agravan ante la condición de ser mujer.
- Cuando los hechos afectan a las mujeres en mayor proporción que a los hombres⁶¹.

Al observar las diferentes condiciones y situaciones que viven las mujeres en los contextos cotidianos y su modificación por la emergencia sanitaria permitió hacer la relación de los hallazgos para reflexionar sobre los cambios (avances, retrocesos o permanencia) en el acceso a los derechos humanos de las mujeres.

Con esta reflexión como punto de partida, en un **tercer momento**, se llevó a cabo una revisión de las principales políticas públicas implementadas tanto por el gobierno federal y, en casos particulares, por los gobiernos estatales, para mitigar el riesgo y dar atención a los efectos de la pandemia por COVID-19 en la vida de las mujeres.

Es importante señalar que la perspectiva de análisis de las políticas públicas implementadas corresponde a las acciones que contribuyen de forma directa o indirecta a disminuir las brechas de género, o que apuntan al fortalecimiento de la autonomía y empoderamiento de las mujeres, según lo señalado por los instrumentos internacionales y las recomendaciones para la atención a las mujeres en la pandemia por COVID-19.

Por otro lado, ese análisis incluyó el seguimiento al plan de vacunación, sin embargo, para la fecha de corte del estudio sólo presentaba un avance con las personas adultas mayores y algunos grupos prioritarios. Esto no omitió el reconocimiento de dichas acciones, pero no se señalaron mayores hallazgos a fin de no generar información que distorsione la realidad de una acción trascendental frente a la pandemia.

Como se señaló anteriormente, para poder realizar el monitoreo de la información, su análisis y el seguimiento y evaluación de la política pública implementada, se han retomado los ámbitos señalados tanto en la CEDAW, como en la LGIMH, lo que permite observar la integralidad de los derechos humanos de las mujeres y sus intersecciones entre uno ámbito y otro.

A continuación, se refieren a modo ilustrativo los elementos que comprenden cada ámbito, siguiendo lo establecido en la LGIMH y la CEDAW.

puede tener consecuencias desproporcionadas y desfavorables para las mujeres, por alguna cuestión que les afecte particularmente a ellas. Véase más en SCJN, *op. cit.*, p. 10.

⁶¹ INE, “Violencia política, Conceptos clave”, portal electrónico del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-la-politica/violencia-politica/conceptos-clave-sobre-violencia-politica/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

Esquema 2. Ámbitos de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la LGIMH



Fuente: CNDH, con base en el artículo 17 de la LGIMH y la CEDAW.

Como se puede ver, la amplitud de aspectos que significa cada ámbito llevó a que se abordaran elementos estratégicos identificados en la revisión de las fuentes y en consideración también de la información disponible.

Una vez completada la integración de la información por ámbitos, se planteó la discusión de grupos entre las integrantes de la Dirección de Observancia que desarrollaron el estudio, para reflexionar sobre los hallazgos, las conclusiones y la construcción de recomendaciones al documento. En estos intercambios, la perspectiva de género fue la línea central para la integralidad de la información, la identificación del impacto diferenciado en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y el análisis de las medidas implementadas desde los gobiernos para favorecer a las mujeres.

b. Especificaciones metodológicas por ámbito

Los cinco ámbitos entrecruzados con los tres temas eje de abordaje de la CNDH (igualdad, no discriminación y acceso a una vida libre de violencia) permiten centrar el estudio en los aspectos estructurales para entender las desigualdades en la vida de las mujeres, por lo que, bajo el marco jurídico identificado para el presente estudio se resaltan las especificaciones por ámbito y puntos a abordar.

- Derechos en el ámbito económico

El ámbito económico abarca, entre otros aspectos, el establecimiento de medidas que aseguren la corresponsabilidad entre el trabajo y la vida personal y familiar de las mujeres y hombres, el deber de garantizar el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo, así como el derecho fundamental a la no discriminación en las ofertas laborales, en la formación y promoción profesional, en las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas, y en la afiliación y participación en las organizaciones sindicales, empresariales o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta⁶².

Asimismo, en éste, se consideran las condiciones socioeconómicas y de género de mujeres y hombres en las estructuras, sistemas fiscales y sectores de la economía. Destaca que la mayor parte de las personas que viven en situación de pobreza son mujeres y que, además, pueden experimentar una mayor desigualdad debido a su origen étnico, edad o discapacidad⁶³.

⁶² Artículo 34, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

⁶³ CNDH, *Reporte de brechas de género en los ámbitos de aplicación de la Política Nacional en Materia de Igualdad y No Discriminación: ámbito económico 2019*, Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, México, 2019, disponible en: <http://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Observancia/Reporte-Brechas-2019-economico.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

Es importante considerar que el ámbito económico guarda una estrecha relación con la división sexual del trabajo y con la existencia de roles y estereotipos de género tanto en el hogar, como en la comunidad y en el trabajo.

Teniendo lo anterior en cuenta y con la información disponible, el estudio aborda la pérdida de empleos a través del nivel de ocupación de las mujeres y hombres por nivel salarial y cómo este sector de mujeres en gran medida pasó a ocuparse de los trabajos del hogar y cuidados. Si previo a la pandemia existía en el país un nivel bajo de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, respecto a los hombres, y cuando existía se concentraba en trabajos menos remunerados, la información derivada de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y otras encuestas realizadas, permite corroborar cómo durante la pandemia estas brechas se acentuaron para los sectores de la población con menores ingresos.

- Fuente de información del ámbito económico

Así las fuentes de información utilizadas son: la ENOE que brinda datos hasta el primer trimestre de 2021 para la población ocupada y la no económicamente activa que lleva a cabo “quehaceres del hogar”; la *Encuesta de evaluación rápida sobre el impacto del COVID-19 (ENERICOV-2020)*, México; la encuesta realizada por IMCO-Reforma: *Las mujeres en pandemia: Los efectos en el hogar y en el trabajo*; y el estudio y ejercicio estadístico realizado por la COPRED relativo a la tarea de cuidados durante la pandemia.

En cuanto a la población que lleva a cabo trabajo del hogar, las fuentes de dicha información suelen obtenerse de la Encuesta Nacional de Uso de Tiempo (ENUT), sin embargo, esta se realiza de forma quinquenal, y su última edición se aplicó en 2019, por lo que para este estudio solo se recupera de forma contextual.

Posteriormente se identifican las políticas implementadas a nivel federal para hacer frente a los efectos económicos de la pandemia, particularmente a aquellos que afectan a las mujeres. En este sentido se hace referencia a los programas contemplados en el Presupuesto de Erogaciones de la Federación y los Programas prioritarios mismos que fueron analizados desde un enfoque más amplio en el *Estudio sobre seguimiento al presupuesto para la igualdad entre mujeres y hombres y para garantizar el derecho a una vida libre de violencia*⁶⁴.

- Derechos en el ámbito cultural

En segundo lugar, se analiza el ámbito cultural que abarca, por un lado, el acceso al esparcimiento, actividades deportivas, entre otros aspectos culturales. En este sentido, la

⁶⁴ Denisse Vélez M. y Alma Rosa Colin C., *Estudio sobre seguimiento al presupuesto para la igualdad entre mujeres y hombres y para garantizar el derecho a una vida libre de violencia*, México, 2020, p. 111., CNDH y Equidad de Género: Ciudadanía, trabajo y familia, A.C. disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio_Seguimiento_Presupuesto_CNDH_2015_2020.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, refirió que se entiende por cultura al:

[M]edio de transmisión de conocimiento y el producto resultante de ese conocimiento, tanto pasado como presente. Es un elemento facilitador e impulsor del desarrollo sostenible, la paz y el progreso económico. En su forma multifacética, aúna a las sociedades y las naciones. Son éstas las que reconocen el valor excepcional de su patrimonio construido y natural; las comunidades manifiestan la importancia de sus usos, representaciones, técnicas y conocimientos para afianzar el sentimiento de identidad y continuidad; y a través de las industrias creativas y culturales las mujeres y los hombres, especialmente los más jóvenes, se incorporan al mercado laboral, impulsan el desarrollo local y alientan la innovación⁶⁵.

Por el otro lado, y de conformidad con nuestra legislación, este ámbito refiere a la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo, utilizar un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, y promover campañas en la Administración Pública Federal que promuevan la eliminación de roles y estereotipos, así como la eliminación de cualquier elemento discriminatorio contra las mujeres.

Al respecto, se advierte que los efectos de la pandemia en este ámbito han sido los menos explorados. Considerando la interdependencia de los derechos humanos y su interrelación con todos los ámbitos, se concluyó la importancia de explorar posibles afectaciones que la pandemia esté teniendo en el esparcimiento, tomando en cuenta dos elementos preexistentes: el acceso efectivo a la vivienda digna por parte de las mujeres y el uso del tiempo a este tipo de actividades. Toda vez que, la elaboración del análisis en torno al esparcimiento retoma estos dos conceptos asociados a la dimensión económica, este ámbito es analizado en segundo lugar.

- Fuente de información del ámbito cultural

Para este apartado se hace un análisis contextual del acceso a la vivienda a partir de la Encuesta Nacional de los Hogares (ENH), 2017 y el Censo Nacional de Población, 2020; así como del uso del tiempo a partir de la ENUT, 2019; la *Encuesta Nacional de Igualdad y no Discriminación*, aplicada por CNDH en 2019; y la ENERICOV-2020. En cuanto a las políticas públicas, se revisaron los programas y acciones implementadas en la materia y que fueron analizadas por el CONEVAL; así como las campañas y acciones localizadas en fuentes de información pública.

⁶⁵ Gobierno de México, *¿Sabes qué son los derechos culturales?*, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/es/articulos/sabes-que-son-los-derechos-culturales?idiom=es> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

- Derechos en el ámbito civil

El ámbito civil se enfoca en promover y procurar la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil de mujeres y hombres, es decir, en su derecho a la vida, a la libertad y seguridad personales. En éste se deben de considerar todas las acciones encaminadas a lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, a eliminar la violencia contra las mujeres y que haya un adecuado acceso a la justicia y a las medidas de protección.

Para ello, este ámbito destaca la obligación de las instituciones de promover las investigaciones con perspectiva de género en la procuración y administración de justicia, y se capacite de forma adecuada a las autoridades encargadas de la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Asimismo, se deben impulsar reformas legislativas y políticas públicas, así como mecanismos de atención, para las mujeres víctimas de violencia.

En este sentido, en el estudio se abordan el derecho de acceso a una vida libre de violencia debido a la urgencia que se ha advertido para su atención en el contexto de la pandemia.

- Fuente de información del ámbito civil:

El tema en comento se analiza a partir de información contextual sobre los niveles de violencia antes de la pandemia (ENDIREH, 2016) e información actualizada a marzo de 2021, de los niveles de violencia a partir de los registros de llamadas de emergencias al 911 y del número de víctimas en carpetas de investigación por conductas o delitos de violencia contra las mujeres que emite el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Particularmente se analiza la información relativa a violencia en el ámbito privado como en la familia o la pareja. Asimismo, se contrastó con fuentes de información de organizaciones de la sociedad civil como la Red Nacional de Refugios.

No se utilizan fuentes como el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres porque como se ha señalado reiteradamente este sistema de información no brinda al público en general información estadística para comprender y caracterizar la situación de violencia contra las mujeres en el país. Problema nodal para hacer frente y erradicar esta problemática.

En un segundo momento, se hace un recuento de las políticas que se pudieron identificar a partir de fuentes públicas, como portales gubernamentales, y que fueron implementadas por el estado para hacer frente a la violencia contra las mujeres.

- Derechos en el ámbito social

El ámbito social comprende la aplicación de la legislación existente en el ámbito de desarrollo social, supervisar la integración de la perspectiva de género al concebir, aplicar y evaluar las políticas y actividades públicas, privadas y sociales que impactan la cotidianidad, abarca aspectos como: el derecho a la salud, a la educación y a la seguridad social.

Es importante considerar que, si el Estado no garantiza, protege y hace valer los derechos sociales, desde una perspectiva de género, a través de programas y políticas públicas que tomen en cuenta la existencia de una estructura social constituida de forma desigual por razón de género, pudiera no garantizar a todas las personas el igual acceso y ejercicio de estos.

Para este ámbito, el estudio se concentra en las afectaciones que la pandemia tuvo en el derecho a la salud de las mujeres, con especial énfasis en sus derechos sexuales y reproductivos y la salud mental. Asimismo, se hace una reflexión en torno a las acciones y políticas llevadas a cabo en el sector salud bajo el hecho de que está conformado mayormente por mujeres.

- Fuente de información del ámbito social

Para ello, se analiza información previa a la pandemia y estimaciones realizadas respecto a los impactos en el embarazo adolescente; el acceso a anticonceptivos; la mortalidad materna y el nivel de riesgo de mujeres en el embarazo, parto y puerperio; el acceso al aborto seguro y la salud mental. Para estas situaciones, se analizan las políticas implementadas por el estado para atender esta situación identificadas principalmente en los portales de la SSA.

En este sentido se analiza principalmente la información emitida por el CONAPO respecto a los nacimientos y estimación de embarazos no planeados, a partir del análisis a la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID); el Atlas de Igualdad y Derechos Humanos de la CNDH; los informes semanales de notificación inmediata de muerte materna emitidos por la Secretaría de Salud (SSA); el monitoreo sobre la regulación en delitos de discriminación u odio contra personal que labore en centros de salud en el contexto de la pandemia; información de la asociación civil GIRE, grupo de información en reproducción elegida.

- Derechos en el ámbito político

El ámbito político se configura de las acciones para fomentar la participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas; integra la revisión a la diversa normativa que influye directa o indirectamente en la toma de decisiones a nivel sanitario, educativo, científico, legislativo y económico, tanto en la gestión pública como privada.

Para el presente estudio, a pesar de la falta de datos que permitan vincular efectos de la pandemia de COVID-19 con la participación política de las mujeres, se lleva a cabo una reflexión al respecto a la luz de las reformas, constitucional y legales, realizadas a nivel federal y local para incluir el principio de paridad en los distintos ámbitos de toma de decisión pública en el país.

Por otra parte, se toma en cuenta también la designación de presupuesto y por tanto la creación de los programas, que buscan atender las afectaciones a la vida de las mujeres y sus derechos humanos a partir de las medidas de atención a la crisis sanitaria causada por el COVID-19.

- Fuente de información del ámbito político

Se utiliza información del monitoreo legislativo llevado a cabo por esta Comisión Nacional en materia de delitos de violencia política contra las mujeres; datos del *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*; así como de los distintos documentos emitidos por CONEVAL en los que describe y evalúa los programas y acciones de la política social a nivel federal y local, para hacer frente a la emergencia sanitaria. En este ámbito también se retoman datos de la encuesta realizada por IMCO-Reforma, referida anteriormente, y del *Estudio sobre seguimiento al presupuesto para la igualdad entre mujeres y hombres y para garantizar el derecho a una vida libre de violencia*.

A manera de síntesis, en la siguiente tabla se señalan las categorías de análisis y las fuentes de información por ámbitos según la LGIMH:

Tabla 1. Guía de selección de datos y análisis de derechos específicos por ámbitos según la LGIMH

Ámbito Económico	Ámbito Cultural	Ámbito Civil	Ámbito Social	Ámbito Político
Categorías de análisis				
 • Población ocupada • Trabajo no remunerado (trabajos del hogar y de cuidados)	 • Roles y estereotipos de género • Acceso al esparcimiento y ambiente sano (vivienda digna y uso de tiempo)	 • Acceso a una vida libre de violencia • Acceso a la justicia • Órdenes de protección • Refugios para mujeres víctimas de violencia.	 • Derechos sexuales y reproductivos • Protección de las trabajadoras de salud	 • Participación y violencia política • Diseño de programas para la atención de los efectos de la pandemia con perspectiva de género
Fuentes de información consultadas				
 Censo Nacional de Población, 2020. Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, 2019. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2005-marzo 2021. Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México, durante el 2019 INEGI. ENERICOV-2020 Encuesta IMCO-Reforma, 2020. Análisis de programas y acciones para hacer frente a la pandemia, CONEVAL, 2020.	 Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, 2019. Encuesta Nacional en Hogares, 2017. Censo Nacional de Población, 2020. Encuesta Nacional de Igualdad y no Discriminación, CNDH, 2019. ENERICOV-2020 CONEVAL, 2020. Monitoreo realizado por PAMIMH de campañas y acciones localizadas en fuentes de información pública.	 Incidencia delictivas y llamadas de emergencia, SESNSP, 2016- marzo 2021. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2016 Información no publicada en Recomendación General No. 43/2020 de la CNDH. Estudios previos realizados por el PAMIMH.	 Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2018 Información CONAPO sobre nacimientos y estimación de embarazos no planeados. Atlas de Igualdad y Derechos Humanos de la CNDH. Informes semanales de notificación inmediata de muerte materna, 2020 ENERICOV-2020 Monitoreo en delitos de discriminación u odio contra personal que labore en centros de salud.	 CONEVAL, 2020. Monitoreo legislativo en el delito de violencia política contra las mujeres. Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género Encuesta IMCO-Reforma, 2020.

Fuente: CNDH.

A partir de la metodología presentada, en los siguientes apartados se abordarán de manera exploratoria distintos impactos que esta emergencia sanitaria ha tenido sobre los derechos humanos de las mujeres en México, haciendo un especial énfasis en los ámbitos: económico, civil, social, político y cultural⁶⁶.

⁶⁶ Los ámbitos señalados corresponden a los estipulados en la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, la cual, otorga a la CNDH la atribución de la Observancia de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

4. Impactos en los derechos humanos de las mujeres en México en el contexto del COVID-19

La pandemia por COVID-19 impactó en la cotidianidad de todas las personas del mundo y, además, en el acceso, ejercicio y goce de los derechos humanos. A más de un año del pronunciamiento oficial de los primeros casos por COVID-19 en México en marzo 2020⁶⁷, resalta las afectaciones en los sectores o poblaciones más vulnerables de la sociedad, en los que se encuentran presentes las mujeres.

Por ello, ante este momento histórico, es fundamental rescatar las vivencias, experiencias, consecuencias y efectos tanto del virus como de las medidas sanitarias llevadas a cabo por el Estado mexicano para identificar las áreas de oportunidad, así como fortalecer aquellas situaciones que han propiciado que el ejercicio de los derechos humanos no se encuentre garantizado.

Esta Comisión Nacional reconoce que el Estado mexicano ha buscado hacer frente de forma inminente a esta pandemia, sin embargo, también ha observado la falta de políticas públicas con perspectiva de género que atiendan las necesidades estructurales que profundizan las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, quedando las mujeres, en particular las que presentan una situación de mayor vulnerabilidad, en condiciones de desventaja.

Como se podrá ver en este apartado, las mujeres han perdido autonomía económica en mayor proporción que los hombres al reportar una caída más baja en su participación en el mercado laboral, asumieron en mayor proporción los trabajos no remunerados vinculados con el trabajo en el hogar y los cuidados, los niveles de violencia de género en su contra aumentaron, al tiempo que necesitaban cuidar su salud, tanto física como mental. A esto, se suma la desigualdad estructural y un sistema institucional con muchas carencias preexistentes⁶⁸.

Como se señaló en el apartado metodológico, la LGIMH y la CEDAW refieren a la obligación del Estado de garantizar a las mujeres sus derechos en los distintos ámbitos de su vida. Siguiendo esta estructura es que se exploran los impactos diferenciados en la vida y derechos humanos de las mujeres y niñas en el marco de la pandemia por COVID-19, lo que posteriormente permitirá relacionar estos hallazgos con las acciones que actualmente están llevando a cabo las autoridades.

⁶⁷ Gobierno de México, *Conferencia 29 de febrero*, portal electrónico todo sobre COVID-19, 2021, <https://coronavirus.gob.mx/2020/02/29/conferencia-29-de-febrero/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁶⁸ Al respecto, se puede consultar los informes y dictámenes de los procedimientos de alerta de violencia de género, así como los análisis llevados a cabo por este PAMIMH.

Antes de entrar al estudio de cada uno de los ámbitos, se realiza una breve descripción sobre el panorama general de la pandemia en México, según datos oficiales del Gobierno de México⁶⁹.

Desde el inicio de la pandemia⁷⁰, se han estimado a nivel nacional 2 568 138 casos positivos, 237 694 casos de defunciones y 18 408 casos activos⁷¹. Asimismo, acumulativamente, se confirmaron 2 381 923 casos positivos⁷², de los cuales, 49.97% son mujeres y 50.03% son hombres, 18.71% son hospitalizados y 81.29% ambulatorios. Las comorbilidades principales de estos son: 17.13% por hipertensión, 14.20% por obesidad, 13.18% por diabetes y 7.32% por tabaquismo.

Respecto a los casos sospechosos⁷³, se dieron 434 847 casos a nivel nacional, de los cuales, 50.84% son mujeres y 49.16% son hombres, 12.88% son hospitalizados y 87.12% ambulatorios. Las comorbilidades principales de estos son: 13.13% por hipertensión, 11.99% por obesidad, 9.90% por diabetes y 6.54% por tabaquismo.

Finalmente, la situación de los casos de defunción ha sido la siguiente a nivel nacional: 220 437 casos de los cuales, 37.56% eran mujeres y 62.44% eran hombres, 91.34% fueron en hospitalización y 8.66% ambulatorios, y por último, las comorbilidades principales de estos fueron: 45.03% por hipertensión, 37.21% por obesidad, 21.69% por diabetes y 7.60% por tabaquismo.

A partir del *Informe técnico sobre el Panorama en población que se reconoce como indígena en el marco de la pandemia*⁷⁴, se conoce que ha habido 19 149 casos confirmados y 2 904 defunciones confirmadas de población indígena. Respecto a los primeros, el 46% son mujeres y 54% son hombres, 30% son hospitalizados y 70% ambulatorios. Además, 15.13%

⁶⁹ Gobierno de México, *Covid-19 México*, Información General, disponible en: <https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DOView> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁷⁰ *Idem*. Fecha de corte: 16 de mayo de 2021.

⁷¹ Según la nota metodológica de la página oficial de Covid-19 del Gobierno de México, los casos estimados, sean positivos, activos o defunciones, es la suma de los casos estimados por entidad federativa y semana epidemiológica, los cuales se calculan de la siguiente manera: Casos Estimados= [(Casos Positivos)] + (Casos Sospechosos) × (Índice de positividad). Donde: Casos positivos: Son los casos positivos por entidad de residencia en una determinada semana epidemiológica de inicio de síntomas; casos sospechosos: son los casos sospechosos por entidad federativa de residencia en una determinada semana epidemiológica de inicio de síntomas; e índice de positividad: es la proporción de muestras positivas a SARS-CoV-2 y el total de muestras (positivos más negativos) para una semana epidemiológica de inicio de síntomas, en una entidad federativa determinada de residencia.

⁷² Según la nota metodológica de la página oficial de Covid-19 del Gobierno de México, los casos positivos son el conjunto de casos que tengan resultado de muestra positivo o que se clasifiquen positivos por asociación epidemiológica o por dictaminación (solo para defunciones).

⁷³ Según la nota metodológica de la página oficial de Covid-19 del Gobierno de México, los casos sospechosos son la suma de todos aquellos que, para una semana epidemiológica, que cumplen alguna de las siguientes condiciones: 1. se les tomó muestra, pero aún no reciben resultado de la misma; 2. se les tomó muestra, pero ésta no tiene posibilidad de resultado y la clasificación final del caso no es de asociación epidemiológica ni de dictaminación; 3. pacientes a los que no se les tomó muestra y la clasificación final del caso no es de asociación epidemiológica ni de dictaminación.

⁷⁴ Información con fecha de corte al 29 de abril de 2021, Secretaría de Salud, *COVID-19 México: Panorama en población que se reconoce como indígena*, 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/636501/panorama-covid19-poblacion-indigena-29-abril-2021.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

de los casos confirmados están en Yucatán, 12.58% en Ciudad de México y 10.14% en Oaxaca.

Respecto a las defunciones confirmadas de población indígena, se advierte que el 37% son mujeres y 63% son hombres y que, además, 16.53% de los casos confirmados están en Yucatán, 12.46% en Oaxaca y 8.78% en Puebla.

En la siguiente tabla se presentan el total de casos confirmados, sospechosos y defunciones por COVID-19 registrados por entidad federativa según datos del Gobierno mexicano.

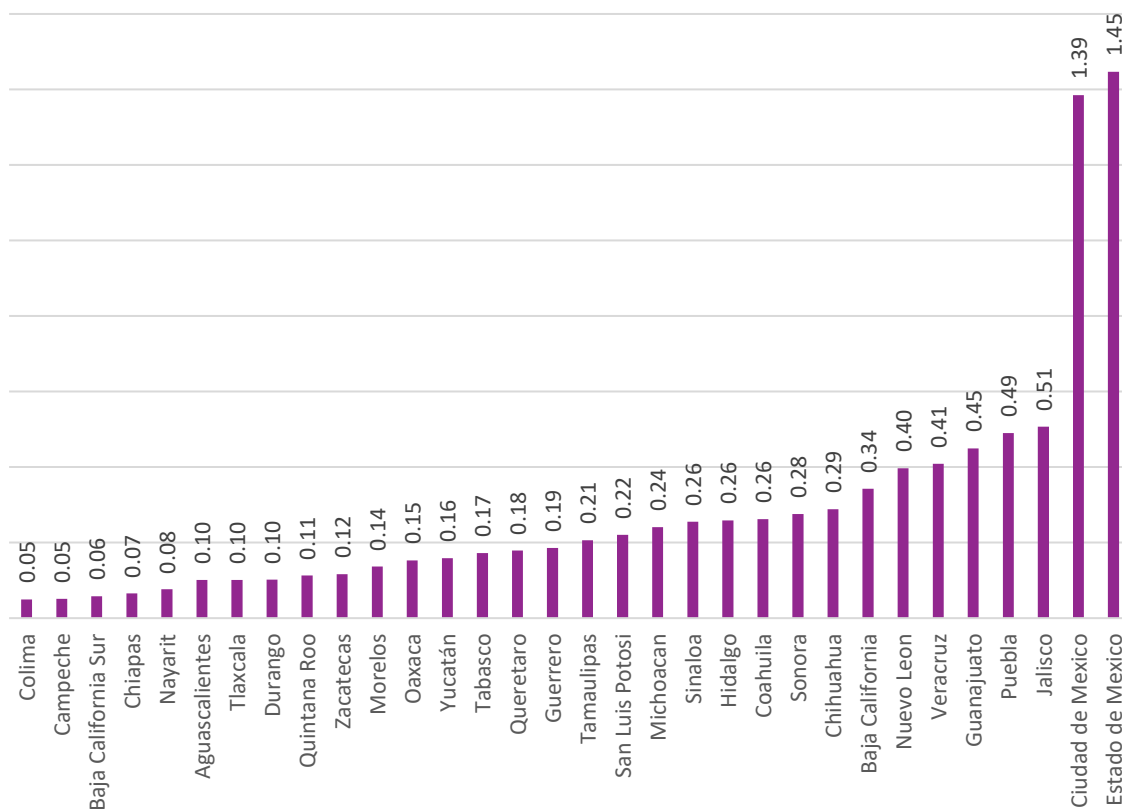
Tabla 2. Total de casos confirmados, sospechosos y defunciones por COVID-19 por entidad federativa

#	Entidades federativas	Casos positivos	Casos sospechosos	Defunciones
1	Aguascalientes	26,338	10,102	2,401
2	Baja California	48,502	33,812	8,163
3	Baja California Sur	31,048	2,848	1,387
4	Campeche	9,820	4,700	1,215
5	Chiapas	11,199	37,645	1,560
6	Chihuahua	54,441	6,157	6,869
7	Ciudad de México	650,697	74,951	32,991
8	Coahuila	68,451	14,057	6,244
9	Colima	11,643	2,115	1,184
10	Durango	33,910	4,401	2,436
11	Estado de México	247,554	71,766	34,465
12	Guanajuato	131,377	16,602	10,706
13	Guerrero	40,590	2,830	4,417
14	Hidalgo	38,654	6,890	6,166
15	Jalisco	86,387	20,858	12,070
16	Michoacán	47,883	4,194	5,736
17	Morelos	33,081	6,891	3,254
18	Nayarit	12,010	7,411	1,814
19	Nuevo León	123,468	17,618	9,451
20	Oaxaca	46,724	4,675	3,648
21	Puebla	84,385	12,864	11,664
22	Querétaro	68,655	4,839	4,265
23	Quintana Roo	25,084	5,164	2,690
24	San Luis Potosí	63,597	4,938	5,257
25	Sinaloa	38,434	7,894	6,091
26	Sonora	74,305	6,868	6,572
27	Tabasco	66,512	8,301	4,105
28	Tamaulipas	58,021	7,536	4,917
29	Tlaxcala	19,786	3,036	2,418
30	Veracruz	60,589	10,589	9,735
31	Yucatán	38,274	8,235	3,773
32	Zacatecas	30,504	4,060	2,773
	Total	2,381,923	434,847	220,437

Fuente: CNDH, con datos del Gobierno de México, Información general, COVID-19 México.

Ahora bien, como se muestra en el siguiente gráfico, las entidades con mayor número de casos positivos que terminaron en defunciones fueron el Estado de México, Ciudad de México, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Veracruz y Nuevo León.

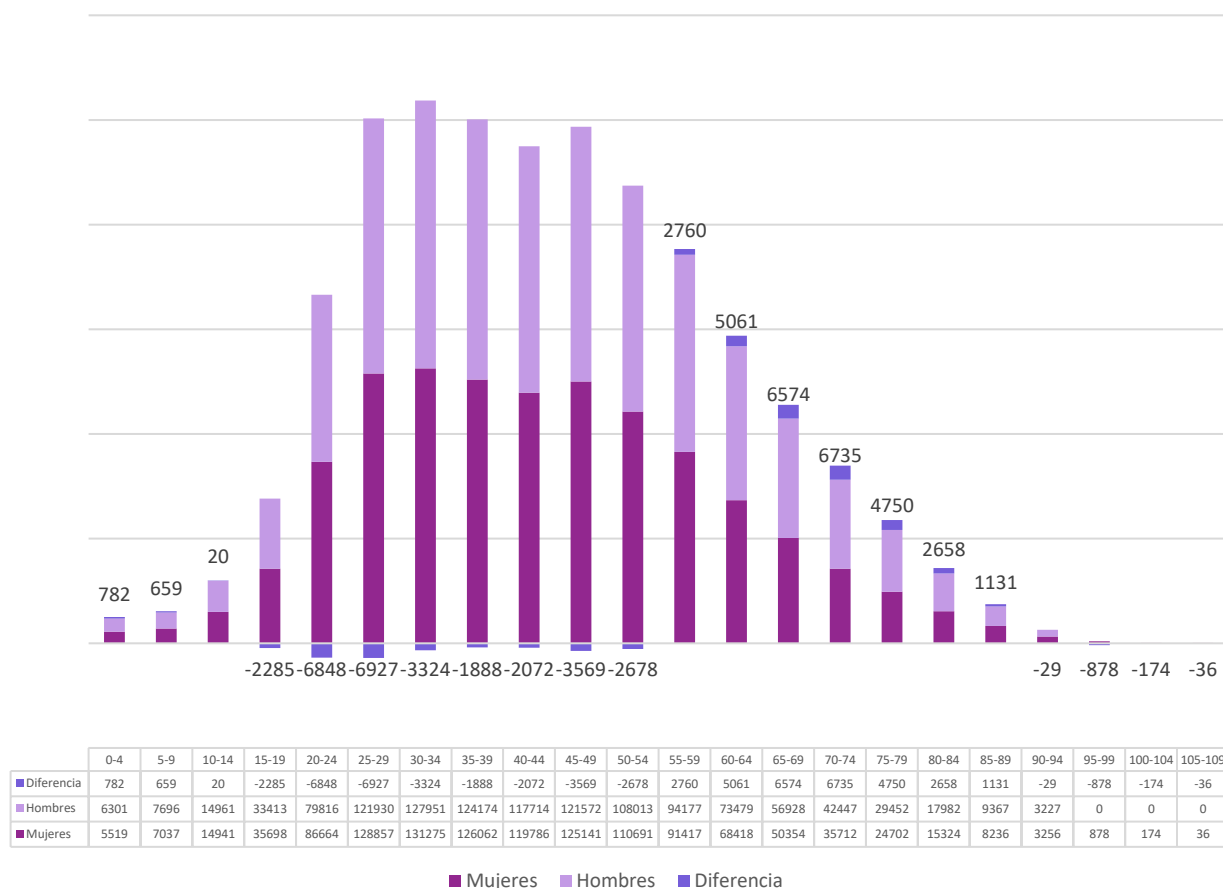
Gráfico 1. Porcentaje de defunciones sobre casos de COVID-19 positivos confirmados por entidad federativa



Fuente: CNDH, con datos del Gobierno de México, Información general, COVID-19 México.

Finalmente, cuando se analizan los datos a nivel nacional por rango de edad y por sexo se puede observar una variación importante:

Gráfico 2. Casos de COVID-19 confirmados desagregados por edad y sexo



Fuente: CNDH, con datos del Gobierno de México, Información general, COVID-19 México.

En el gráfico se destaca con números la diferencia entre casos positivos confirmados de mujeres y hombres, donde el dato negativo resalta mayor número de casos de mujeres y el dato positivo mayor casos de hombres. Así, podemos advertir que entre el rango de edad de 15 a 54 años y 90 en adelante hubo mayor número de mujeres con COVID-19, mientras de 0 a 14 y 55 a 89 hubo mayor número de hombres con COVID-19 confirmados.

Por otro lado, el caso de las personas con discapacidad en el marco del COVID-19, especialmente las mujeres quienes representan el 53%⁷⁵ de esta población, es alarmante pues se ha identificado que las personas con discapacidad institucionalizadas corren mayores riesgos de contagiarse y morir por COVID-19. Aún si organismos internacionales, como la OEA⁷⁶, se han pronunciado para garantizar su derecho a la salud, en México, no ha habido alguna medida específica y concreta, además de que no es accesible el número de personas

⁷⁵ CONAPRED, Ficha Temática, Personas con discapacidad, disponible en: <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20PcD%281%29.pdf>

⁷⁶ OEA, En el contexto de la pandemia COVID-19, la CIDH llama a los Estados a garantizar los derechos de las personas con discapacidad, 2020, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/071.asp>

con discapacidad que han contraído COVID-19 o que han muerto por esta enfermedad en el país. La ausencia de registro de casos confirmados de las personas con discapacidad es aplicable en el caso de las personas de la disidencia sexual LGBTTTIQA+.

Teniendo este panorama general sobre los casos de COVID-19 en la población mexicana de mujeres y hombres, a continuación, se desarrolla el impacto de la pandemia en las mujeres y sus derechos humanos por ámbito de la LGIMH.

A. Ámbito Económico: repercusiones en el trabajo remunerado y no remunerado

La pandemia ha afectado en mayor medida a las personas en situación de pobreza con consecuencias especialmente graves para las mujeres, las personas afrodescendientes, indígenas, a saber, las comunidades históricamente excluidas y oprimidas, en todo el mundo⁷⁷. México no es la excepción ya que, desde antes de la pandemia, la mayor parte de las personas que vivían en situación de pobreza eran mujeres⁷⁸.

A fin de prevenir y erradicar la discriminación contra las mujeres en el ámbito económico, la CEDAW contempla una serie de derechos que abarcan, entre otros aspectos, las acciones para lograr su autonomía económica, igualdad de oportunidades en el empleo, el establecimiento de medidas que aseguren la corresponsabilidad en el trabajo, la vida personal y familiar de las mujeres y hombres.

Por otra parte, como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Estado mexicano se ha comprometido a las siguientes metas:

- Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- Lograr el empleo productivo y el trabajo decente para las mujeres, así como la igual remuneración para mujeres y hombres por el trabajo que tiene igual valor.

Entre los obstáculos que han afrontado las mujeres para acceder en igualdad de oportunidades a estos derechos, se encuentra la división sexual del trabajo, producto de roles y estereotipos de género que origina que muchas mujeres no puedan contar con ingresos propios o acceder al mundo laboral en igualdad de oportunidades que los hombres. Así las mujeres quedan como principales o únicas responsables de las tareas de cuidados, trabajo no remunerado y que al no generar un producto monetario es en gran medida

⁷⁷ OXFAM Internacional, *El virus de la desigualdad*, Oxfam GB, Oxford, enero 2021, p. 14.

⁷⁸ CNDH, *La violencia contra las mujeres...*, op. cit., p. 33.

desvalorizado. Cuando se integran al mercado laboral, lo hacen en mayor medida en los trabajos con sueldos más bajos.

a. Contexto de las desigualdades entre mujeres y hombres en el ámbito económico

Las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia por COVID-19, principalmente la del aislamiento, han generado repercusiones a nivel macro y microeconómico. Se calcula una reducción del PIB anual del -8.2% en 2020 (del -18.7% durante el segundo trimestre de 2020, del -8.6% en el tercer trimestre y del -4.3% durante el cuarto trimestre)⁷⁹.

Se pueden hablar de tres etapas en el impacto de la pandemia por COVID-19 en el ámbito económico⁸⁰. La primera, a finales del primer trimestre de 2020, derivado del cierre de varios países y cancelación de vuelos a nivel mundial que afectó a actividades turísticas. La segunda, a partir de la suspensión de actividades consideradas como no esenciales, que se manifestó en los meses de abril y mayo y dejó vigente sus efectos en algunos sectores en junio. En julio inició la tercera fase que implicó un proceso de reapertura de acuerdo con distintas semaforizaciones en el país.

En este panorama se ha calculado un aumento derivado de la pandemia entre 8.9 y 9.8 millones de personas con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos y de entre 6.1 y 10.7 millones de personas con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingreso⁸¹. De acuerdo con el CONEVAL la medición de la pobreza antes referidas se realiza de la siguiente manera: en el caso de la línea de pobreza extrema por ingreso equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; la línea de pobreza por ingresos equivale al valor total de la canasta alimentaria y no alimentaria por persona al mes. En diciembre el ingreso en el primero caso ascendía a \$1,194.31 para el área rural y \$1,666.24 para el área urbana, mientras que en el segundo caso el ingreso para el área rural ascendía a \$2,148.19 y para el área urbana \$3,295.63.

Lo anterior impacta a una economía que, antes de la pandemia, generaba ya muchas desigualdades, con mujeres incorporadas en menor medida o precarizadas al sector de la economía remunerada.

Para el primer trimestre de 2021 la tasa de incorporación al mercado laboral para las mujeres fue de 41.7%, y para los hombres de 74.2%⁸². Es de considerarse también que entre los

⁷⁹ INEGI, Nota técnica, en Comunicado de prensa no. 157/21, Producto Interno Bruto de México durante el cuarto trimestre de 2020, México, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pib_pconst/pib_pconst2021_02.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁸⁰ Gerardo Esquivel, *Los impactos económicos de la pandemia en México*, 2020.

⁸¹ CONEVAL, "La CONEVAL da a conocer el informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020", Comunicado no. 1, 2021, disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_01_IEPDS_2020.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁸² INEGI, *Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*, México, 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

sectores de la economía más afectados por la emergencia sanitaria se encuentra el de servicios, en el cual el 53.8% de las mujeres ocupadas trabajan, frente a un 35.9% de los hombres.

De conformidad con el Censo 2020 que fue levantado al inicio de la pandemia⁸³, había 52 267 684 personas ocupadas, de las cuales el 37.63% eran mujeres y 62.37% eran hombres. A diferencia de 2010 existe un aumento de personas ocupadas en México, ya que se registraron 42 669 675 personas en esta situación, con una ocupación del 33.33% por parte de las mujeres y del 66.67% por los hombres⁸⁴.

Ahora bien, se toma en consideración el trabajo no remunerado, particularmente el de cuidados y labores domésticas, toda vez que el mismo equivale al 22.8% del PIB nacional, que en términos monetarios representa 5.6 billones de pesos; tomando como base el tiempo dedicado, éste es realizado en el 74.8% por las mujeres; en términos económicos, el trabajo que realizan ellas corresponde al 73.6%⁸⁵.

Según datos registrados por INEGI en 2019, existe una brecha de 6.2 horas en perjuicio de las mujeres en cuanto al tiempo dedicado semanalmente al trabajo (59.5 horas respecto a 53.3 de los hombres). Esta brecha desfavorable se observa en muchos sentidos: las mujeres dedican más horas para el trabajo no remunerado de los hogares; menos horas y participación que los hombres en el trabajo para el mercado (remunerado); se concentran más en trabajos con bajos ingresos. Es decir, las mujeres no sólo trabajan más que los hombres, sino que dicho trabajo es impago o mal pagado.

Para obtener un panorama de la dinámica de la población ocupada y de la no económicamente activa⁸⁶ que lleva a cabo “quehaceres del hogar”, se analizan los datos que brinda la ENOE que registra información del mercado laboral mexicano a partir de la población de 15 años y más. La aproximación al trabajo de cuidados se hace desde la ENUT, cuya última edición es de 2019 y se utilizan otras encuestas y estudios para obtener un panorama más reciente.

Con dicha información, se puede observar que paulatinamente ha habido una recuperación en cuanto al número de personas ocupadas. A fin de visibilizar los cambios en la participación

⁸³ INEGI, *CENSO Población y Vivienda 2020*, realizado del 2 al 27 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁸⁴ INEGI, *CENSO Población y Vivienda 2010*, realizado del 31 de mayo al 25 de junio de 2010, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁸⁵ INEGI, *Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México*, 2019, 2 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=6159> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁸⁶ De acuerdo con la metodología de la ENOE, la población no económicamente activa se refiere a aquella porción de la población no ocupada cuya subsistencia se basa en la transferencia de ingresos monetarios o no monetarios realizada por un familiar o terceras partes, y que además no intenta modificar esa condición de no ocupación involucrándose en el mercado laboral (cosa que los distingue de los desocupados), pero que desempeñan un papel relevante en los quehaceres del hogar o de cuidar y atender a hijos, enfermos u otros.

de las mujeres en la población ocupada, así como en la población no económicamente actividad dedicada a “quehaceres domésticos”, se retoma información desde 2005, ya que los cambios tienden a ser sutiles y sólo es posible advertirlos a en plazos extendidos de tiempo.

○ *Población ocupada*

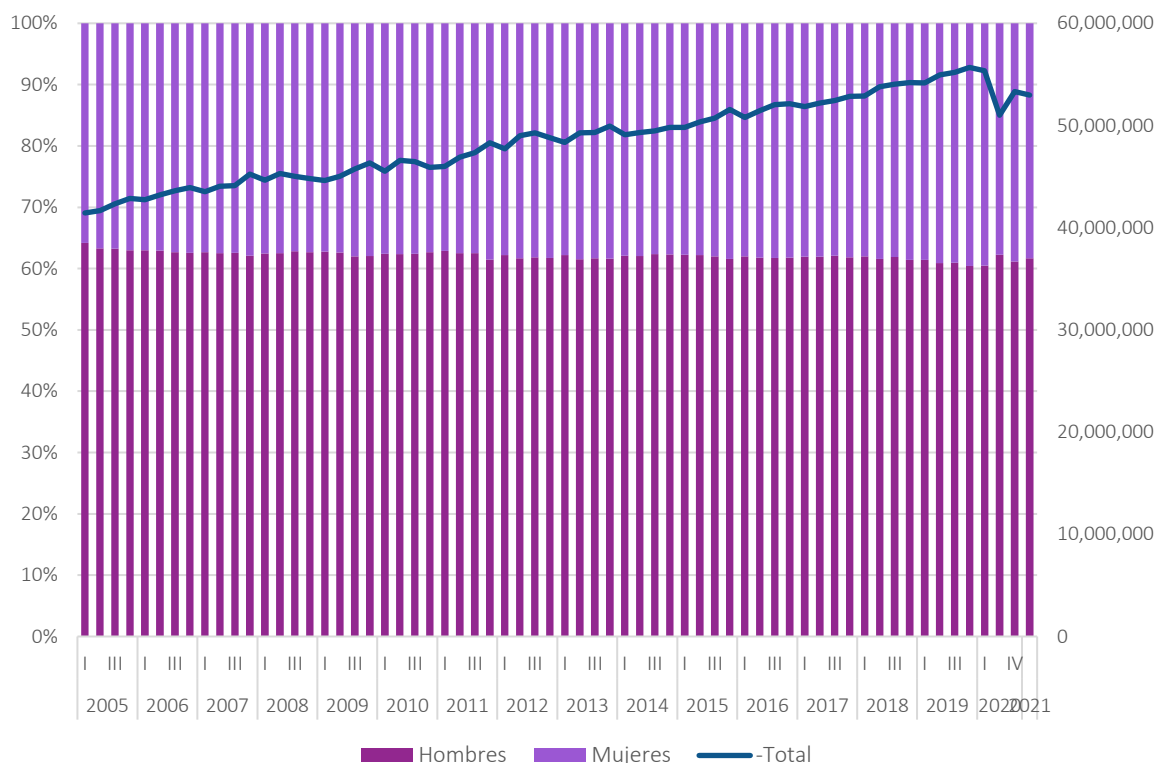
En el siguiente gráfico se observa que, de 2005 hasta el último trimestre de 2019, existía una tendencia de aumento tanto en la población ocupada, como en la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Si se toma como referencia el tercer trimestre de cada año, entre 2005 y 2019 existió un aumento entre el 0.07% y 4.06% de la población ocupada.

Esto hace que 2020 fuera el único año de este lapso que registrara una contracción del 7.59% en la población ocupada. El impacto fue diferenciado según el sexo, ya que la población ocupada de hombres se redujo en un 5.57% (1 874 194), mientras que la de mujeres fue casi del doble en 10.74% (2 316 712)⁸⁷. Para las mujeres, este impacto fue mayor en áreas más urbanizadas en -11.74 (1 358 247), seguida por las mujeres en áreas rurales en -11.64% (418 578).

En cuanto a la participación de las mujeres ocupadas en el mercado laboral, en relación con los hombres la tendencia al alta se mantuvo durante 14 años, al llegar a su punto máximo en el cuarto trimestre de 2019 con 39.51% de la participación. Sin embargo, el tercer trimestre de 2020, a tres meses de oficializar la pandemia por COVID-19, se registró una disminución a 37.73%, participación similar a la que se había registrado en años como 2014 y 2015.

⁸⁷ Este impacto a nivel nacional, se encuentra en menor o mayor medida a nivel entidad federativa. Sin embargo, se observaron dos diferencias en algunas entidades federativas. La primera es que no todas las entidades registraron disminución en la población ocupada, estos fueron los casos de Durango (hombres), Nayarit (mujeres y hombres), Oaxaca (hombres) y Zacatecas (hombres). La segunda es respecto al sexo más afectado, en cinco entidades fueron los hombres más afectados entre 0.4 y 2.79 puntos porcentuales (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Morelos y Querétaro).

Gráfico 3. Total de la población ocupada y participación de mujeres y hombres (2005-2020)



Fuente: CNDH, con datos del INEGI, ENOE, Tabulados interactivos.

Si se analizan los cambios en la población ocupada por nivel de ingreso (salarios mínimos – S.M.–), se observa que el número de mujeres ocupadas descendió en todos los niveles de ingreso, por su parte los hombres se vieron (mayormente) afectados cuando recibían más de dos salarios mínimos (ver Tabla 3).

Uno de los elementos a tomar en consideración es que en enero de 2019 y de 2020 hubo importantes variaciones reales a los salarios mínimos, del 19.6% y del 18.1% respectivamente⁸⁸. Lo cual puede explicar en parte los cambios en la distribución de la población sobre todo cuando se analiza el ingreso por salario mínimo⁸⁹. Sin embargo, este hecho no afecta el análisis por sexo que se realiza a continuación.

En este sentido, se registra un impacto diferenciado en perjuicio de las mujeres cuando el ingreso es de “hasta 1 S.M.” y de “1 a 2 S.M.”, no se omite señalar que son en estos dos conjuntos en los cuales se encuentra el mayor porcentaje de la población ocupada en general (56.89%) y de las mujeres ocupadas en particular (61.48%). En cuanto a la población que

⁸⁸ CONSAMI, Salarios mínimos 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/525061/Tabla_de_salarios_m_nimos_vigentes_apartir_del_01_de_enero_de_2020.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁸⁹ INEGI, Nota sobre los ingresos, sueldos y salarios de la población ocupada, 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_nota_ingresos.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

recibió entre “2 a 3 S.M.”, se observa que tanto hombres como mujeres se vieron impactados, predominando los efectos en los primeros. Para la población de “3 a 5 S.M.” y de “5 S.M. y más”, no se lleva a cabo un análisis ya que desde años atrás se observa una tendencia de reducción de esta población, por lo que los cambios observados en 2020 pueden no necesariamente responder a las afectaciones económicas originadas a partir de la pandemia por COVID-19.

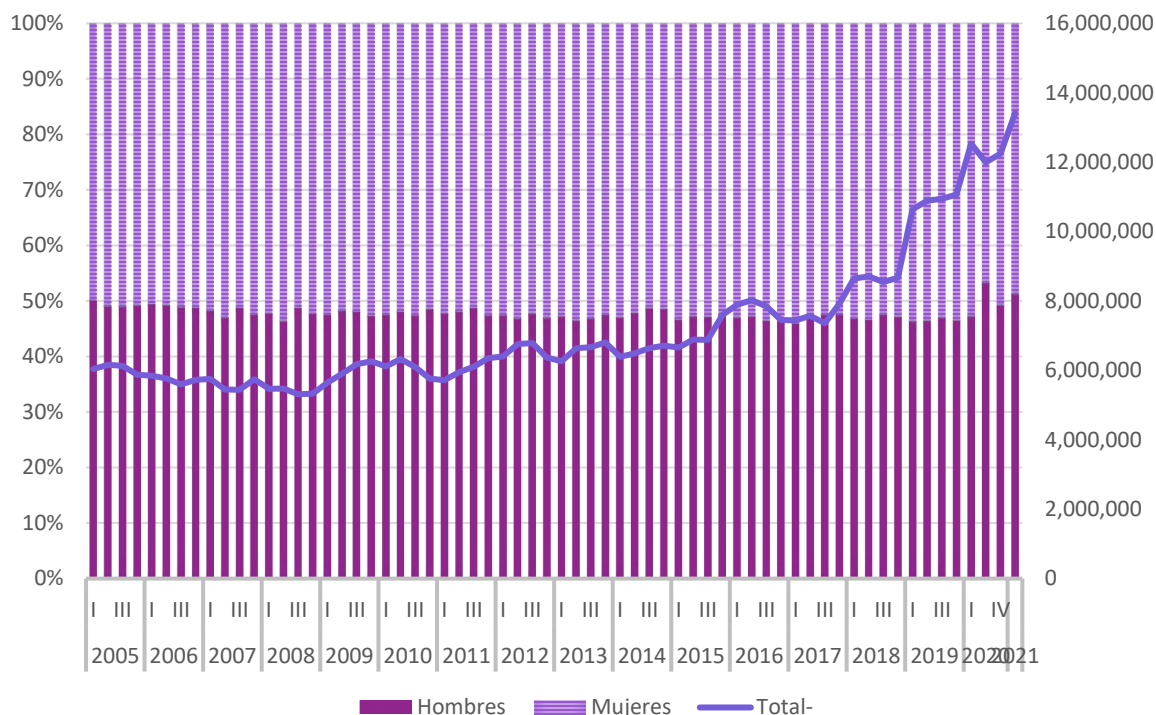
Tabla 3. Población ocupada por sexo, relación mujeres-hombres y cambio, por nivel de ingreso (2018-2020)

	Hasta 1 SM		1-2 SM		2-3 SM		3-5 SM		5 SM en adelante	
	Población	Cambio anual	Población	Cambio anual	Población	Cambio anual	Población	Cambio anual	Población	Cambio anual
2018										
Mujeres	4,489,102	16.3%	6,069,508	5.3%	2,959,160	-14.4%	2,021,634	2.9%	728,332	-0.5%
Hombres	4,057,928	16.1%	9,043,219	14.2%	6,893,499	-9.6%	4,887,163	3.3%	1,677,393	-15.8%
Relación M-H	1= 0.90		1= 1.49		1= 2.33		1= 2.42		1= 2.30	
2019										
Mujeres	5,809,178	29.4%	6,924,486	14.1%	2,853,579	1.88%	1,428,507	-29.3%	503,409	-30.9%
Hombres	5,139,455	26.6%	10,606,687	17.3%	7,184,802	-3.57%	3,201,155	-34.5%	1,307,395	-22.1%
Relación M-H	1= 0.88		1= 1.53		1= 2.52		1= 2.24		1= 2.60	
2020										
Mujeres	5,607,786	-3.5%	6,225,781	-9.3%	2,338,417	-16.3%	1,165,598	-16.6%	384,117	-25.8%
Hombres	6,384,853	26.3%	10,800,293	1.0%	5,343,933	-25.0%	2,140,855	-29.6%	971,787	-26.0%
Relación M-H	1= 1.14		1= 1.73		1= 2.29		1= 1.84		1= 2.53	

Fuente: CNDH, con datos del INEGI, ENOE, Tabulados interactivos.

En el caso concreto de las personas que recibían hasta un salario mínimo, al igual que en el caso del total de la población ocupada, existía una tendencia de crecimiento particularmente visible desde 2009 (Gráfico 4). Por su parte, la participación de las mujeres en este sector siempre fue en aumento y desde el segundo trimestre de 2005 fue superior a la participación de los hombres. Dicha participación también es observable en la siguiente gráfica, misma que se interrumpió con la pandemia.

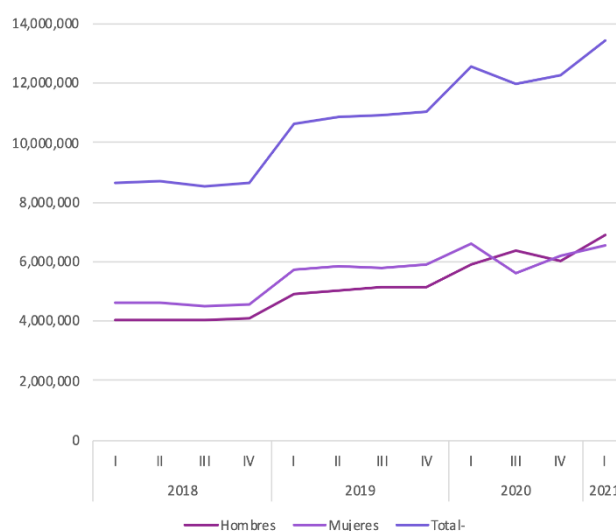
Gráfico 4. Población ocupada con ingreso de hasta 1 S.M., y participación por sexo (2005-2021)



Fuente: CNDH, con datos del INEGI, ENOE, Tabulados interactivos.

Sin embargo, en el tercer trimestre de 2020 se registró una caída en el total de las mujeres ocupadas (del -3.5%) y en su participación (del -12.72%), con respecto a las cifras del mismo trimestre de 2019; mientras que en los hombres hubo un aumento de aquellos ocupados (26.3%) que recibieron hasta un salario de ingreso. Este es el primer caso en 15 años que la participación de las mujeres en esta población es sobrepasada por los hombres. En el gráfico 5 se puede visualizar como durante la pandemia por COVID-19 se genera este cambio de dinámica.

Gráfico 5. Población ocupada que recibe hasta 1 S.M., por sexo (2019-2020)



Fuente: CNDH, con datos del INEGI, ENOE, Tabulados interactivos.

Esta tendencia afectó particularmente a las mujeres en áreas rurales, con una variación de -9.3% en relación con el mismo trimestre de 2019.

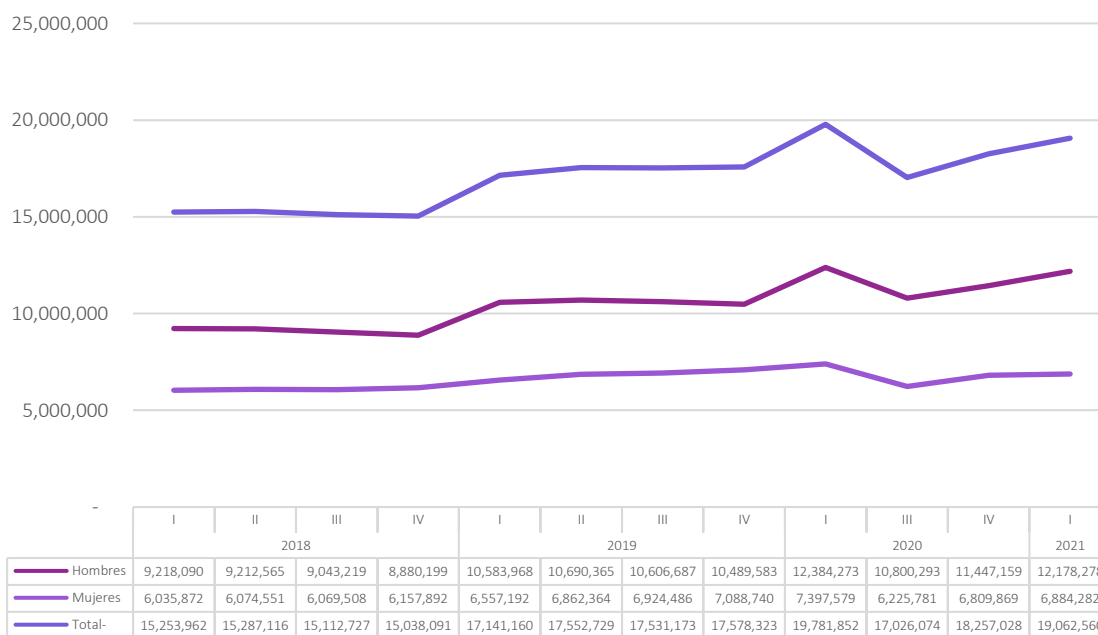
Tabla 4. Mujeres ocupadas con ingreso de hasta 1 S.M. y variación anual por nivel de urbanización (tercer trimestre 2019-2020)

	2020	2019	Diferencia	Variación
Total	5,607,786	5,809,178	-201,392	-3.5%
Más urbanizadas	2,454,978	2,413,959	41,019	1.7%
Menos urbanizadas	3,152,808	3,395,219	-242,411	-7.1%
Urbano medio	863,017	950,065	-87,048	-9.2%
Urbano bajo	992,212	1,013,953	-21,741	-2.1%
Rural	1,297,579	1,431,201	-133,622	-9.3%

Fuente: CNDH, con datos del INEGI, ENOE, Tabulados interactivos.

Dicha situación es preocupante por sus efectos. En primer lugar, el hecho de que las mujeres en términos generales perdieran sus trabajos, y que durante este tiempo no estuvieron recibiendo ingresos, a diferencia de los hombres que pudieron optar por trabajos que permitieron un ingreso mínimo. En segundo lugar, el hecho de que las mujeres se dedicaron a trabajo no remunerado como son los cuidados, y que cuya necesidad aumentó durante la pandemia en relación con los cuidados que ya venían realizando, sumado al apoyo a niñas, niños y adolescentes con la escuela desde casa. En tercer lugar, que estos impactos hayan sido relativamente más intensos en áreas rurales, donde el acceso a servicios es mucho más restringido y por tanto la pérdida de ingresos puede tener efectos más devastadores.

Gráfico 6. Población ocupada con ingreso de 1 a 2 S.M. total y por sexo, absolutos (2018-2020)



Fuente: CNDH, con datos del INEGI, ENOE, Tabulados interactivos.

En el gráfico 6 se observa los cambios en la población que obtiene entre uno y dos salarios mínimos, se observa que al pasar del año 2019 al 2020, el número de hombres y su participación aumentó en mayor medida que para las mujeres. Por ello, se observa que en términos absolutos los hombres fueron más afectados al pasar del primer al tercer trimestre de 2020 (1 583 980) en comparación con las mujeres (1 171 798), pero no en términos relativos ya que la participación de los hombres se redujo en -12.79%, mientras que en las mujeres fue de -15.84%. Cuando se analizan los efectos comparando el tercer trimestre de 2020 con el de 2019, se tiene que la participación de los hombres aumentó en 1.03%, mientras que la de las mujeres disminuyó un -9.28%. Es decir, las mujeres fueron las más afectadas. Así como en el grupo de las mujeres que perciben hasta 1 S.M., en este caso, las más afectadas también fueron aquellas mujeres en áreas rurales con una disminución de ocupación laboral del -15.1% (149 572), seguida por las que se encuentran en áreas urbanas medias con una disminución de -11.6% (136 719).

Tabla 5. Mujeres ocupadas con ingreso de 1 a 2 S.M. y variación anual por nivel de urbanización (tercer trimestre 2019-2020)

	2020	2019	Diferencia	Variación
Total	6,225,781	6,924,486	-698,705	-10.1%
Más urbanizadas	3,412,570	3,811,284	-398,714	-10.5%
Menos urbanizadas	2,813,211	3,113,202	-299,991	-9.6%
Urbano medio	1,040,431	1,177,150	-136,719	-11.6%
Urbano bajo	933,517	947,217	-13,700	-1.4%
Rural	839,263	988,835	-149,572	-15.1%

Fuente: CNDH, con datos del INEGI, ENOE, Tabulados interactivos.

Durante el segundo trimestre de la pandemia, fueron las mujeres que reciben los ingresos más bajos las más afectadas en el ámbito económico. La participación de las mujeres en la economía con ingresos más altos, sobre todo de tres salarios mínimos en adelante, existió un impacto en términos absolutos, sin embargo, esta tendencia se había observado en años anteriores, por lo que no es posible determinar que los efectos hayan sido provocados por la pandemia. Al contrario, destaca que los principalmente afectados fueron los hombres, por lo que la participación en la economía de las mujeres en estos niveles de ingresos aumentó en términos relativos (ver Tabla 3).

Como se mencionó al principio de esta sección, la mayor pérdida de empleos por parte de las mujeres se relaciona con el impacto de la pandemia en sectores y subsectores donde tienen mayor presencia. De forma general, los sectores de la producción en que más se perdieron empleos fueron servicio y preparación de alimentos, trabajo del hogar remunerado, agricultura, edificación, producción de prendas de vestir, entretenimiento y esparcimiento, comercio al menudeo y otros sectores de manufactura ligera. La mayor parte de estos, son empleos que requirieron presencia directa de la persona empleada, asimismo corresponden a sectores con mayor presencia de mujeres. En este sentido, se explica que el

mayor impacto de pérdida de empleos haya recaído en las mujeres: cerca del 60% del total de los empleos que perdieron las mujeres corresponden a la suma del sector de la preparación de alimentos y trabajadoras del hogar; seguidos por 20% del sector de comercio al menudeo⁹⁰.

A lo anterior, hay que sumar que las mujeres, siguiendo cargas y mandatos tradicionales, dejaron sus empleos para asumir trabajo no remunerado (trabajo en el hogar y cuidados). La encuesta IMCO-Reforma preguntó ¿cuál fue la principal razón de la pérdida del empleo?, en la que resalta que el 22% de las mujeres respondió porque asumió otras responsabilidades y un 19% porque renunció, frente al 9% de los hombres, para cada uno de estos supuestos⁹¹.

○ Trabajo no remunerado: “quehaceres domésticos”⁹²

En este apartado se analiza a la población no activa económicamente que lleva a cabo las tareas de cuidados en el hogar y en el que están incluidos los “quehaceres domésticos”. Es decir, no representa al total de la población que lleva a cabo estas actividades, toda vez que no incluye a las personas que además realiza un trabajo remunerado, por lo que se considera población económicamente activa.

Hasta 2019⁹³, en México había 37 597 058 personas no económicamente activas (PNEA), de las cuales 73.08% eran mujeres y 26.92% hombres. Del total de la PNEA, 22 660 602 llevaban a cabo quehaceres domésticos, actividad realizada en un 94.62% por mujeres. Es decir, del total de la población no económicamente activa en 2019, el 52.75% correspondía a mujeres que realizaban trabajo no remunerado.

Durante el segundo trimestre de la pandemia por COVID-19, hubo un aumento de 5.2 millones de personas en la población no económicamente activa en comparación con el mismo trimestre del año anterior. De estos el 52.8% eran mujeres y el 46.2% eran hombres. Como se observa en el gráfico 7, el número de la PNEA sigue una tendencia al alta, hasta 2019 los cambios fueron desde -0.57% hasta 3.73%; sin embargo, el 2020 significó el aumento más grande en el periodo analizado con 14.46%.

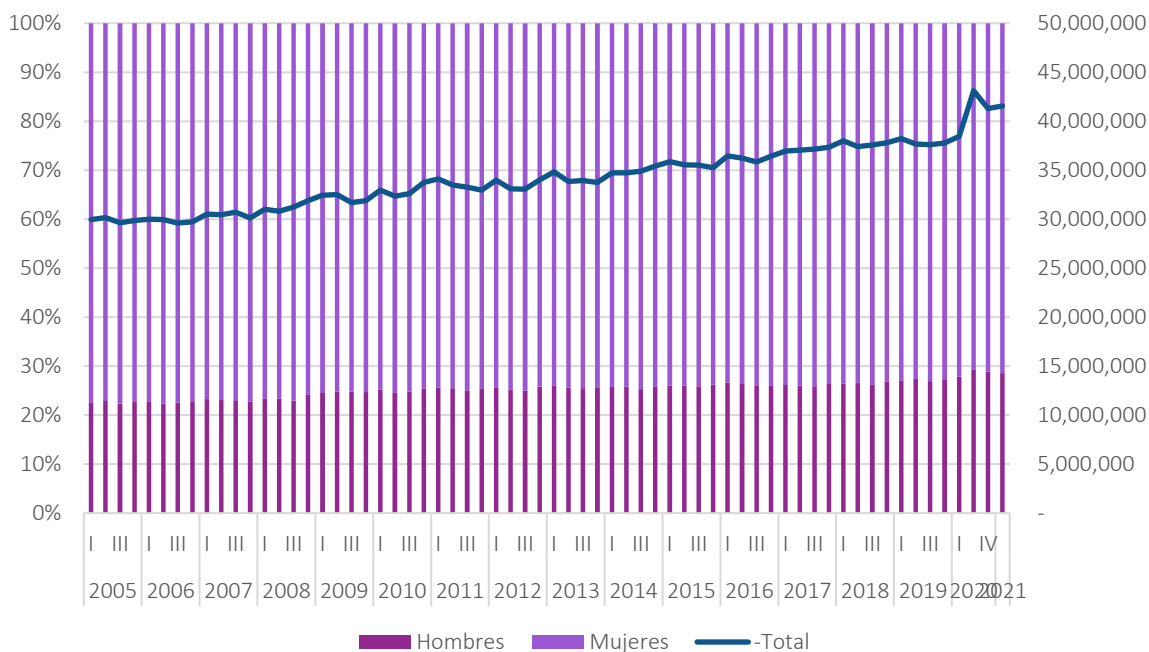
⁹⁰ COPRED, *Impactos diferenciados: Efectos de la pandemia de COVID-19 en la situación laboral de las mujeres en México*, México, 2021, p. 26.

⁹¹ IMCO-Reforma, *Las mujeres en pandemia: Los efectos en el hogar y en el trabajo*, 7 de marzo de 2021, disponible en: <https://cieg.unam.mx/covid-genero/pdf/datos/trabajo-domestico/190-las-mujeres-en-pandemia-imco-reforma.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁹² Término retomado de la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, población de 15 años y más de edad, México, 2020.

⁹³ Dato para el tercer trimestre de 2019.

Gráfico 7. Total de personas no económicamente activas y participación por sexo (2005-2020)

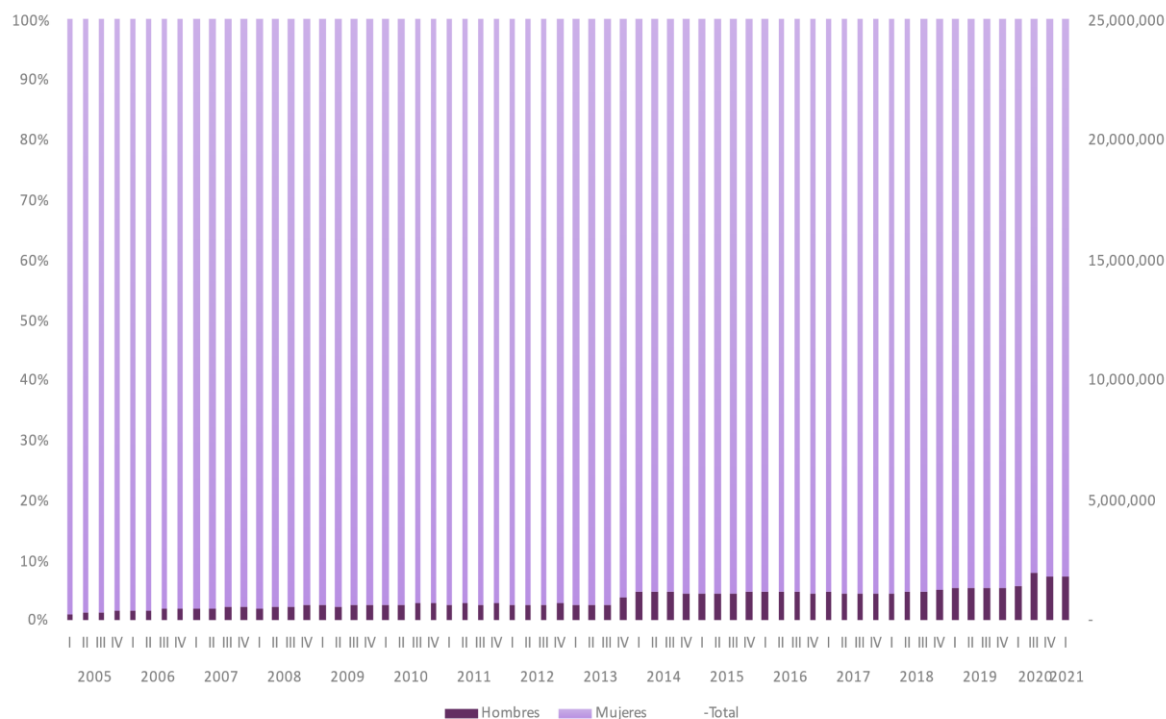


Fuente: CNDH, con datos del INEGI, ENOE, Tabulados interactivos.

Para el caso de la población que lleva a cabo “quehaceres domésticos” hubo un aumento de 2.3 millones de personas durante el segundo semestre de la pandemia por COVID-19, de la cual 68.87% eran mujeres y 31.13% eran hombres. Estas 2.3 millones de personas representaron un aumento de 11.86% respecto a la PNEA que en 2019 llevó a cabo “quehaceres domésticos”, en específico representó un aumento del 8.78% (1 614 465) para las mujeres y un 66.82% (729 872) para los hombres.

Relativamente hablando, el crecimiento en los hombres fue mayor ya que, históricamente y hasta antes de 2020, su participación en esta actividad no sobrepasaba el 5.53%. Así para el tercer trimestre de 2020, la participación de los hombres alcanzó un histórico 7.93% en los “quehaceres domésticos”, mientras que la participación de las mujeres disminuyó a 92.07% (Gráfico 8).

Gráfico 8. Total de personas que llevan a cabo "quehaceres domésticos" y participación por sexo (2005-2020)



Fuente: CNDH, con datos del INEGI, ENOE, Tabulados interactivos.

En este sentido, se puede observar que en tanto la población de personas ocupadas disminuyó, la PNEA que realizó "quehaceres domésticos" aumentó. Para los hombres, por cada diez que dejaron de estar ocupados, 3.9 comenzaron a realizar quehaceres domésticos; mientras que, por cada diez mujeres que dejaron de estar ocupadas, 7 se convirtieron en PNEA que realizó quehaceres domésticos.

Si bien esto podría verse como un adelanto, pues se alcanzó un récord histórico en el número y participación de hombres no económicamente activos involucrados en trabajo del hogar, no se puede dejar de lado que siguen siendo las mujeres que en mayor medida asumen los trabajos de cuidado no remunerado, significando pérdida en su autonomía económica en la que difícilmente se ha avanzado en los últimos años.

○ Trabajo no remunerado: cuidados

Aunado a los cambios descritos, es importante abordar el tema de los cuidados a las hijas o hijos, a las personas adultas mayores y en su caso a personas con alguna discapacidad, y que están naturalizados como un trabajo que ha recaído principalmente en las mujeres. A pesar de que no se cuenta con un sistema de información que haya registrado los cambios puntuales durante la pandemia, el COPRED llevó a cabo un ejercicio estadístico para conocer

el tiempo dedicado al trabajo de cuidados⁹⁴. En este sentido se encontró que las mujeres ocupadas dedican en promedio 19 horas más que los hombres a las tareas de cuidados y las mujeres no ocupadas dedican 22 horas más. Durante el tercer trimestre de 2020 registró una reducción relativa de esta brecha de una hora, que significa un cambio muy pequeño considerando las horas de diferencia señaladas. Como se advirtió en el apartado anterior, la crisis trajo consigo una reducción muy leve en la desigualdad en la distribución de los trabajos no remunerados.

Ahora bien, al considerar estas cifras, el COPRED precisa distinguir cuando la persona vive con una niña o niño menor a 15 años, una persona mayor a 65 años o una persona con discapacidad. Al encontrarse en este supuesto, encontró que las mujeres tienen menor probabilidad de estar ocupadas de forma remunerada (en -37%) que los hombres en la misma situación, ya que ellas dedican 25 horas a la semana más que los hombres cuando están ocupadas y 30 horas más en caso de no estar ocupadas. Si se compara a las mujeres que viven con alguna persona de estas características, frente a mujeres que no lo hacen, la diferencia de horas dedicadas al trabajo de cuidados es de 10.

Como señala COPRED, estas cifras muestran que los hogares, principalmente las mujeres, interiorizan los costos de cuidados que implica una reducción en su participación en el mercado laboral⁹⁵. Esta situación tiene efectos económicos importantes para ellas ya que para las mujeres que, durante la pandemia, conviven con personas que requieren cuidados, se redujo su probabilidad de estar empleadas. Es decir, estas mujeres abandonaron con mayor frecuencia el mercado laboral que los hombres en la misma situación y que las mujeres que no residen con grupos de alta demanda de cuidado.

De conformidad con la *ENERICOV-2020* tanto mujeres como hombres consideraron que, durante la pandemia, el tiempo destinado a todas las actividades de cuidados aumentó considerablemente. Destaca que fueron las mujeres quienes en mayor medida consideraron que este tiempo aumentó en los siguientes supuestos: cuidado de los niños/as mientras al mismo tiempo se realizan otras tareas (54.1%); cuidado de niños/as (56.2%); enseñar y ayudar con las tareas escolares a los niños/as (71.0%)⁹⁶.

⁹⁴ A partir de una regresión se calcula el comportamiento de una variable dependiente (en este caso los cuidados) de variables independientes como es el tiempo dedicado a empleos remunerados. Cfr. COPRED, *Impactos diferenciados. Efectos de la pandemia de COVID-19 en la situación laboral de las mujeres en México*, pp. 36 y ss.

⁹⁵ COPRED, *Impactos diferenciados: ...*, op. cit., p. 41 y ss.

⁹⁶ CEEG, ONU Mujeres e INMUJERES, *Encuesta de evaluación rápida sobre el impacto del COVID-19 México*, ENERICOV, septiembre-octubre 2020, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/ENERICOV-25022021.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

b. Análisis de las acciones del Estado para atender las repercusiones económicas en la vida de las mujeres derivadas de la pandemia

El análisis contextual permite afirmar que la pandemia por COVID-19 ha impactado de manera significativa en la autonomía económica de las mujeres derivado de las pérdidas de empleo y su ocupación en actividades relacionadas con el trabajo en los hogares y los cuidados. Dicha situación es en primer lugar, producto de los roles y estereotipos de género que visualiza a las mujeres como cuidadoras y a los hombres como proveedores, pero también implica su reforzamiento en la sociedad, ya que el mensaje que genera es que ante una crisis económica principalmente es la mujer quien asume los trabajos del hogar y de cuidados.

En materia económica, las acciones del Estado se han encaminado por un lado en atender el mercado laboral remunerado (formal e informal) y las cargas de cuidados o el trabajo no remunerado.

En cuanto al primero, a nivel federal los apoyos brindados se han concentrado a brindar créditos a micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES), aplazamiento de pagos vencidos derivados de créditos, deudas hipotecarias, entre otros⁹⁷. Sin embargo, no se han ajustado programas para generar efectos paliativos específicamente dirigido a las mujeres como la población principalmente afectada.

Respecto al segundo, el 23 de abril de 2020 el Gobierno Federal estableció 38 programas como prioritarios, con una descripción de las medidas extraordinarias a implementar para atender a las personas beneficiarias de estos en el contexto de la emergencia sanitaria. De los programas que ahí se señalan, 19 corresponden a intervenciones gubernamentales de desarrollo social⁹⁸. Ninguno de estos está destinado al desempleo derivado de la pandemia y sólo uno de estos está dirigido a atender las brechas de desigualdad (Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras)⁹⁹, específicamente a brindar un apoyo económico a las mujeres trabajadoras que cuentan con niñas y niños.

Aunado a lo anterior, en el *Estudio sobre seguimiento al presupuesto para la igualdad entre mujeres y hombres y para garantizar el derecho a una vida libre de violencia, 2020* de la CNDH, se hace una reflexión y análisis sobre la evolución de los programas presupuestarios contemplados en el Anexo 13: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, del

⁹⁷ CONEVAL analizó además que el gobierno mexicano no incluyó medidas fiscales.

⁹⁸ CONEVAL, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020*, Ciudad de México, 2020, p. 83, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2020.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

⁹⁹ Denisse Vélez M. y Alma Rosa Colin C., *op. cit.*, p. 34

Presupuesto de Egresos de la Federación. Respecto al presente ámbito, cabe recatar algunos comportamientos en los programas presupuestarios del ramo “Agricultura y Desarrollo Rural” y “Economía”. En el primero, para 2020 dejó de clasificar recursos en el Anexo 13 el *Programa de Fomento a la Agricultura* que, con un rediseño con perspectiva de género, hubiese constituido un área de oportunidad para promover la capitalización, el desarrollo y mejoramiento productivo, la vinculación a mercados y energías renovables. De forma general, las autoras observan que para este sector: las mujeres están excluidas de los ámbitos más rentables; enfrentan barreras legales discriminatorias por la ausencia de tierras a su nombre; no son agentes sujetas a crédito o seguros; tienen poca oportunidad de capacitación; entre otras¹⁰⁰.

Por otra parte, se analiza el programa *Microcréditos para el bienestar* que también forma parte de los programas prioritarios señalados más arriba. Sin embargo, “no distingue pertinencia de género en su diseño, pues más allá de la inercia que permite encontrar a más mujeres como beneficiarias esto no implica que lo hagan en condiciones de igualdad y bajo un esquema diseñado para modificar relaciones de poder”¹⁰¹. Por esto se considera que “el financiamiento que reciban [las mujeres] para considerarse que atiende una brecha de desigualdad debe traspasar la escala cuantitativa e ir acompañado con asistencia técnica y educación financiera con perspectiva de género”¹⁰².

En tanto a las acciones, no monetarias, encaminadas a atender la sobrecarga en el tema de cuidados que recae en las mujeres, la Subsecretaría de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, en el documento *Observaciones sobre violaciones a derechos humanos durante la contingencia sanitaria por COVID-19* hace un reconocimiento a la doble o triple jornada laboral que viven las mujeres: “la Jornada Nacional de Sana Distancia y el Quédate en Casa, al contemplar medidas que concentran la actividad social en el interior de los domicilios, pueden conllevar una doble o triple jornada por parte de las mujeres: el cuidado, el trabajo doméstico, el educativo y la jornada laboral”¹⁰³.

Desde el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), se han llevado a cabo también campañas para reforzar el papel de los hombres para cerrar las brechas de desigualdad,

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, *Observaciones sobre violaciones a derechos humanos durante la contingencia sanitaria por COVID-19*, 28 de abril de 2020, p. 13, México, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/549001/OBSERVACIONES SOBRE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DURANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA POR COVID-19_2.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

como es la estrategia en redes sociales *#YoMeSumoALaIgualdad*¹⁰⁴, con el objetivo de hacer énfasis en su participación en el cuidado de personas adultas mayores y en la corresponsabilidad del hogar, para lo cual se crearon una serie de animaciones con mensajes como “Las tareas del hogar se comparten”, “Me sumo al cuidado de personas adultas mayores” y “Yo voy por lo justo”. Asimismo, en el marco del día del padre, INMUJERES lanzó la estrategia *#MasculinidadesPosibles*, a través de cuatro videos en los cuales hombres de distintos perfiles comparten sus experiencias con sus propios padres y brindan propuestas para ejercer paternidades. En este sentido, participó en los conversatorios virtuales en línea “Cuidar es padre: Hombres por la corresponsabilidad y el buen trato en las familias” y emitió la Convocatoria de la muestra nacional infantil y juvenil “Mi papá y yo durante la pandemia”¹⁰⁵.

Por otra parte, en diciembre de 2020 inició en la Cámara de Diputadas y Diputados el proceso legislativo para incluir en la CPEUM el derecho al cuidado digno y que actualmente está en discusión en el Senado la propuesta para la aprobación del Sistema Integral de Cuidados, que contempla la creación de un sistema nacional de cuidados (SNC), que prevea servicios públicos con accesibilidad, pertinencia, suficiencia y calidad, bajo un principio de corresponsabilidad del gobierno, el mercado, la comunidad y las familias. A lo largo de diversas reflexiones en el tema se ha resaltado el hecho de que “el Sistema Nacional de Cuidados era una necesidad, pero la pandemia lo convirtió en prioridad”¹⁰⁶.

En el “Foro: Diálogo sobre el Sistema Nacional de Cuidados” organizado por el Senado de la República el 16 de abril de 2021, las personas expertas señalaron diversos puntos a considerar en la reforma, entre los que se destaca:

- El trabajo de cuidados genera desigualdad entre mujeres y hombres por eso es que la propuesta señala que el Estado debe promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres para las actividades del cuidado.
- Se busca desfeminizar y desfamiliarizar el cuidado, con el SNC se reduciría la violencia emocional, física, económica y riesgo de violencia sexual.
- El Estado (gobierno en funciones) debe garantizar la redistribución equitativa del trabajo de cuidado en la sociedad. Debe asumirse como principal responsable, pero el mercado, la comunidad y las familias también tienen que estar involucradas.

¹⁰⁴ INMUJERES, *Sin Violencia Me Sumo A La Igualdad*, México, 2020, disponible en: <https://www.facebook.com/watch/?v=550034235696318> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁰⁵ INMUJERES, *Informe de resultados abril-junio 2020*, México, 2020, p. 82, disponible en: http://201.147.98.61/PDF/64/2020/ago/Inf_Inmujeres-20200806.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁰⁶ Dictamen a discusión de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4 y 73 de la CPEUM en materia de sistema nacional de cuidados, Gaceta Parlamentaria, 18 de noviembre de 2020, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/nov/20201118-V.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

- Esta reforma reconoce el derecho al cuidado, puede generar empleos de calidad en el sector, y promueve la inclusión de las mujeres al sector formal.
- El derecho al cuidado implica decir quién va a cuidar (políticas de ingreso), dónde (lugares para cuidar), a quién, recursos, políticas de tiempo (licencias y horarios), políticas de formación (certificación), políticas regulatorias, políticas de gestión de la información y del conocimiento, políticas de promoción del cambio cultural.

A pesar de que ha sido un tema ampliamente tratado, excepto por el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, no se ha concretado ninguna acción a mediano o largo plazo, encaminada a transformar los patrones sociales respecto a roles de género de las mujeres y hombres en el cuidado y en el trabajo.

Cobra especial relevancia que tanto la Cámara de Diputadas y Diputados, el Senado, y posteriormente los congresos estatales, aprueben el SNC para impulsar un paradigma que permita cambiar la división sexual de trabajo que origina las brechas de desigualdad en este ámbito. La emergencia sanitaria puso en perspectiva la inminente necesidad de no atrasar esta responsabilidad estatal.

Asimismo, resulta necesario generar programas y apoyos dirigidos a las mujeres que perdieron su empleo y que su retorno al mercado laboral ha sido mucho más lento que en el caso de los hombres. De no hacerlo, se estaría poniendo en riesgo su autonomía económica y la de su familia en caso de aquellas que son jefas de hogar; así como el nivel de vulnerabilidad a sufrir violaciones a sus derechos humanos.

B. Ámbito Cultural: repercusiones en el esparcimiento, estereotipos y roles de género en la pandemia

Los roles y estereotipos de género que devienen en desigualdad entre mujeres y hombres, discriminación y violencia contra las mujeres y, que, a su vez, se sustenta en una sociedad androcéntrica y heteropatriarcal, ya existían antes de la pandemia por COVID-19. A pesar de las acciones gubernamentales para combatirlos y erradicarlos, se vieron reforzados por los impactos que esta emergencia de salud pública (directos e indirectos) ha traído a la vida de las personas, especialmente a las de mujeres y niñas.

La LGIMH contempla el deber de todas las autoridades de promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo por medio de campañas, actividades de sensibilización, programas o políticas públicas encaminadas a ello, la implementación de un lenguaje no sexista, entre otros.

Por su parte, la CEDAW establece en su artículo 13, c) la obligación de los Estados a adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en su derecho a

participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural, a fin de asegurar su acceso en condiciones de igualdad.

En cuanto a los derechos en el ámbito cultural, el Protocolo de San Salvador refiere en su artículo 14 los derechos a los beneficios de la cultura, entre los cuales se encuentran:

- a. participar en la vida cultural y artística de la comunidad;
- b. gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico;
- c. beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Asimismo, el derecho a participar en actividades de esparcimiento y deportes se encuentran vinculados al derecho a un ambiente sano, que es definido en el mismo Protocolo como el de “toda persona a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”¹⁰⁷.

En este sentido, la Relatora Especial sobre los derechos culturales, Karima Bennoune en el informe: *La COVID-19, la cultura y los derechos culturales*¹⁰⁸, ha hecho notar que esta pandemia también ha tenido un impacto negativo en este campo, de manera particular a las mujeres, por las repercusiones en torno a la violencia vivida, los cuidados y su uso de tiempo, los que les ha impedido o ha afectado seriamente su posibilidad y capacidad para participar en la vida cultural sin discriminación.

En esta sección, se abordan las posibles afectaciones diferenciadas que el confinamiento pudo traer a las mujeres en actividades de esparcimiento, derivado de la situación de vivienda en la que se encontraban antes de la pandemia y de las tareas de cuidado que han asumido en este periodo. Asimismo, se analiza de manera general la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, a través de la implementación de campañas por parte del Estado mexicano para la eliminación de estereotipos de género durante el confinamiento, el derecho de las mujeres al esparcimiento y vida digna.

a. Contexto sobre la situación del acceso al esparcimiento y su vínculo con los roles y estereotipos de género

En una situación en que la población ha tenido que pasar mayor parte de su tiempo en sus hogares, las posibilidades para realizar actividades de esparcimiento se han visto limitadas

¹⁰⁷ OEA, *Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*, artículo 11, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁰⁸ Naciones Unidas, *La COVID-19, la cultura y los derechos culturales*, Asamblea General, A/HRC/46/34, Consejo de Derechos Humanos, 46º período de sesiones 22 de febrero a 19 de marzo de 2021, Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/46/34> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

de forma general a estos espacios. De esta forma, se ven estrechamente relacionados dos aspectos: una vivienda digna y la carga de trabajo no remunerado derivada de los cuidados y las labores del hogar.

Una vivienda adecuada es fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁰⁹ En 2017 se contabilizaron en México¹¹⁰ 22 578 425 hogares que contaban con casa independiente jefaturados por hombres, mientras que 8 780 536 tenían jefaturas de mujeres, lo que corresponde al 28% del total de hogares en casas independientes. Por el otro lado, de los hogares que viven en cuarto de azotea o locales no construidos para habitación, 4 099 eran jefaturados por hombres y 10 161 por mujeres, esto es el 71.25% del total de hogares. En el entendido que en México existen más hogares jefaturados por hombres que por mujeres, es posible ver la tendencia a que las viviendas con mejores condiciones (72%) son jefaturadas por hombres, mientras que espacios que no garantizan un ambiente sano son jefaturados por mujeres (71.25%).

Es de considerar también que, en 2018, “más de 4.8 millones de mujeres se encontraban viviendo en condiciones de hacinamiento, 10% del total no tenía acceso a agua potable de manera recurrente y 9.3% carecía de sanitario propio”¹¹¹. Esta información permite situarnos en la experiencia que las personas, particularmente las mujeres, vivieron durante la pandemia en los momentos en que las medidas para hacerles frente cerraban los espacios públicos y se hacía un llamado a permanecer en los hogares. No se puede dejar de lado que las condiciones de la vivienda han tenido más de un efecto en este contexto, el CONEVAL señaló que unas de las condicionantes de vulnerabilidad de la población durante la pandemia son: la disponibilidad de instalaciones sanitarias, espacio suficiente y agua potable al interior de la vivienda; pues dificultan el autoaislamiento e impiden adoptar las medidas de prevención establecidas en la Jornada Nacional de la Sana Distancia¹¹². Con relación a ello, la brecha de género respecto al derecho a una vivienda digna, preexistente a la contingencia sanitaria, se debe asociar no sólo a un mayor riesgo al contagio por COVID-19 sino también a un menor acceso a los derechos culturales.

Respecto al uso del tiempo en actividades distintas al trabajo para el mercado, al trabajo no remunerado de los hogares y de producción para uso exclusivo del hogar, se advierte que en 2019 tanto mujeres y hombres dedicaban en promedio 3.7 horas a asistir a eventos culturales, deportivos y entretenimiento, sin embargo, la tasa de participación era más baja para las mujeres (21%) que para los hombres (26%). Aunado a ello, las mujeres registran

¹⁰⁹ Red-DESC, *El derecho a la vivienda*, 2020, disponible en: <https://www.escret.org/es/derechos/vivienda#:~:text=Toda%20persona%20tiene%20derecho%20a,solamente%20a%20una%20vivienda%20b%C3%A1sica> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹¹⁰ INEGI, *Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) 2017*, Tabulados básicos, México, 2017, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enh/2017/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 101 y 102.

¹¹² CONEVAL, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020*, op. cit., p. 101.

menor uso de tiempo en actividades como participación en juegos y aficiones (4.1 horas), deportes y ejercicio físico (4.5 horas) y utilización de medios masivos de comunicación (15.1 horas), con tasas de participación de 13, 25 y 87%. Por su parte, los hombres registraron 5.9, 5.0 y 16.1 horas, con tasas de participación de 19, 39 y 91%. Una tendencia diferente se observa en las actividades de estudio y convivencia familiar, donde las mujeres suelen dedicar mayor tiempo.

Ilustración 1. Promedio de horas a la semana de la población de 12 años y más en otras actividades de uso del tiempo y tasas de participación por tipo de actividad y sexo



Fuente: INEGI, ENUT 2019. Presentación de resultados.

Como se puede observar de la ilustración anterior, tanto hombres como mujeres dedican poco tiempo a otro tipo de actividades durante la semana, notando una afectación mayor en las mujeres. Si a esta situación se le suma las labores de cuidado que han asumido en mayor medida las mujeres durante la pandemia, es posible suponer que el tiempo dedicado para actividades de esparcimiento han disminuido para estas mujeres.

Antes de la emergencia sanitaria, las mujeres dedicaban en promedio 39.7 horas a la semana para realizar trabajo no remunerado de los hogares (que incluye el doméstico, de cuidados y voluntario), y específicamente se dedicaba en promedio 12.3 horas a los cuidados a integrantes del hogar con una participación del 54.4%. Por su parte los hombres dedican 15 horas al trabajo no remunerado, con 5.4 horas con una participación del 46.3% a los cuidados.

De conformidad con el Censo 2020, se estima que hay 38 421 191 niñas, niños y adolescentes (NNA) en los hogares censales, de los cuales en el 67.64% residen con la madre y el padre, el

20.17% sólo con la madre, el 2.1% sólo con el padre¹¹³. Una cuarta parte de los hogares tienen por lo menos una persona menor de seis años (9 275 691 hogares)¹¹⁴.

Se debe considerar que los hogares uniparentales suelen ser encabezados por mujeres (7.7 millones de NNA viven solo con la madre, frente a 806 mil NNA que viven solo con el padre), lo que coloca a estas jefas de hogar en situación de riesgo y con grandes cargas de trabajo que se agravan en contextos como el de confinamiento.

Hay que abonar también que una de las medidas para prevenir la propagación del COVID-19 fue la suspensión de clases en el nivel básico, por lo que se requiere considerar los efectos que ha tenido esta medida en el uso de tiempo para las mujeres. Así como se observó en el ámbito económico que, ante la salida de las mujeres del mercado de trabajo y su incorporación a la población no económicamente activa, asumieron preponderantemente labores de quehaceres domésticos; era previsible que las mujeres, en aquellos hogares donde se encuentran presentes la madre como el padre, hayan asumido el acompañamiento y cuidado de las niñas y niños de estas edades generando así dobles o triples jornadas laborales.

Los roles y estereotipos de género juegan un papel muy importante en la forma en que las mujeres usan su tiempo y en la que se reparten las tareas y los cuidados. En la *Encuesta Nacional de Igualdad y No Discriminación* que la CNDH aplicó durante el 2019, se advirtió que el 83.6% de los hombres y 79.1% de las mujeres estaban “totalmente de acuerdo” y “de acuerdo” con que la mujer trabaje en el hogar haciéndose cargo de la casa y de las niñas y los niños, mientras que el hombre trabaje fuera del hogar.

De conformidad con la *ENERICOV-2020*¹¹⁵, durante la pandemia, el tiempo destinado a todas las actividades de cuidados aumentó de forma considerable. En particular, el 71.0% de las mujeres informó que se registró un incremento en el tiempo destinado a enseñar y ayudar con las tareas escolares.

El acceso al esparcimiento es importante ya que la actividad física reduce síntomas de depresión y ansiedad y mejora el bienestar general¹¹⁶. Por lo que resulta preocupante que este derecho se haya visto limitado durante los distintos niveles de confinamiento, pues la ENVERICOV-2020 encontró que, en comparación con los hombres, las mujeres registraron haber experimentado más problemas emocionales desde que inició la pandemia; siendo estos: cansancio, angustia, ansiedad, nerviosismo, tristeza, enojo o estrés. Dicha información también es constatada en la encuesta IMCO-Reforma. Así, este ámbito se relaciona también

¹¹³ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2020*, Tabulados del cuestionario ampliado, México, 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹¹⁴ Con información de la ENUT 2014: INMUJERES, *COVID-19 y su impacto en números desde la perspectiva de género*, México, 2020, p. 8.

¹¹⁵ CEEG, ONU Mujeres e INMUJERES, *op. cit.*, p. 56.

¹¹⁶ OMS, Actividad física, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/physical-activity> Fecha de consulta: 21 de mayo de 2021).

con la salud mental de las mujeres, aspecto esencial para su desarrollo en igualdad de condiciones que los hombres.

El análisis realizado permite visibilizar el impacto de las desigualdades, los roles y estereotipos de género en el ejercicio de derechos económicos, culturales y sociales durante la crisis sanitaria, así como su interrelación entre ellos, es decir, cómo se genera una afectación directa e indirecta en la vida de las mujeres.

En el caso en concreto se advierte como el uso de tiempo de las mujeres se ha visto destinado en gran medida a labores de cuidado, consideradas un trabajo no remunerado; lo cual se suma a las de trabajo remunerado, cuando aplica, dejando el mínimo tiempo para el descanso, el esparcimiento o la recreación. Por otro lado, la precarización de la vivienda en la que muchas mujeres viven adhiere mayor desigualdad y dificultad en la garantía a sus derechos. Todo esto se suma a otros factores que pudieran estar afectando la salud mental de las mujeres.

b. Análisis de las acciones implementadas para garantizar los derechos humanos de las mujeres en el ámbito cultural

A pesar de las afectaciones a la salud física y mental de las personas en el contexto de la pandemia, el Estado no ha generado suficientes políticas para promover los derechos culturales que pudieran aminorar esta situación. Lo cual debería ser un eje central en toda acción gubernamental pues, además, es particularmente preocupante para las mujeres debido al impacto directo en el ejercicio de sus derechos humanos, que merma su calidad de vida, provoca dobles o triples jornadas y obstaculiza su derecho al esparcimiento, descanso y una vida digna.

Para las mujeres la posibilidad de descansar, distraerse de responsabilidades, cuidados o actividades laborales o preocupaciones se ha visto diferencialmente afectada con las medidas del confinamiento. Encargarse en mayor medida de los cuidados de hijas/os, personas enfermas, otros hogares, adultas/os mayores, mascotas, cuidados del hogar, entre otros; provoca que su tiempo de esparcimiento sea mínimo o nulo. Esto da como resultado la imposibilidad al pleno disfrute de una vida digna, descanso, el cuidado de su propia salud física y mental, entre otros.

A partir de la Jornada de Sana Distancia hubo un cierre de todas las actividades no esenciales, incluyendo los parques. En algunos lugares como la Ciudad de México, en que no había “muros” que permitieran hacer un cierre de estos lugares se procedió al acordonamiento. Posteriormente, con el “Semáforo de riesgo epidemiológico” se permitía “caminar alrededor de sus domicilios durante el día” cuando el semáforo estuviera en rojo; se procedió a la apertura de espacios públicos abiertos con aforo reducido en semáforo naranja; y sólo en semáforo amarillo se permite la apertura de espacios públicos. En este sentido, durante los

primeros meses de la pandemia las opciones de esparcimiento estaban bastante reducidas, situación que continuó para muchas entidades federativas y sólo recientemente se han levantado.

Por ello es que en este estudio se decidió hacer una búsqueda de los programas a nivel federal destinados de alguna manera al esparcimiento, a mejorar la calidad de vivienda o vinculados con permitir una vivienda digna a las personas. En tal labor se encontró que en la página oficial para atender la emergencia sanitaria se puso a disposición el portal “Contigo en la distancia” para promover la cultura desde casa.

Entre las políticas emitidas por el gobierno federal en 2020, están el *Programa de Vivienda Social*, que otorga créditos a hogares de bajos ingresos que tienen una vivienda con carencias en sus servicios básicos o en su calidad, en el cual prioriza la atención a la población indígena. Asimismo, continuó el *Programa Nacional de Reconstrucción* para garantizar servicios en vivienda en zonas de altos índices de carencia y marginación, derivado de los daños sufridos por los sismos de 2017. Ninguno de estos dos programas está enfocado o brindan prioridad a mujeres.

También se creó el *Proyecto Emergente de Vivienda 2020*, que a partir de apoyos económicos a familias de bajos ingresos para ampliaciones (\$90,000.00 M.N.) o mejoramiento (\$35,000.00 M.N.), buscó reducir el rezago habitacional, así como la generación de empleo en la industria de la construcción en materia de vivienda. Según las reglas de operación, en su otorgamiento se dio prioridad a jefas de hogar y población con ingreso individual menor \$6,866.99 M.N. o un ingreso por familia menor a \$12,677.52 M.N. Es importante señalar que uno de los requisitos es ser “legítimo poseedor de la vivienda a intervenir”.

Para 2021, resalta la continuación del *Proyecto Emergente de Vivienda*¹¹⁷ con subsidios que priorizan a personas que pertenezcan a grupos vulnerables, como son jefas de hogar, población indígena, adultos mayores, personas con capacidades diferentes y a aquellas que tengan un ingreso individual menor a \$6,777.00 M.N. mensual o de \$12,700.00 M.N. por hogar.

No se identificaron algunos otros programas que, desde una perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, estén implementando políticas o programas que atiendan esta problemática en relación con la vivienda digna para las personas y, de manera particular, para las mujeres; sobre todo en este contexto de emergencia sanitaria y confinamiento, que ha tenido repercusiones específicas en la vida de las personas dentro de sus hogares, su espacio, convivencia, interacción y formas de vida.

¹¹⁷ CONAVI, *Proyecto Emergente de Vivienda*, PEV, 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/conavi/acciones-y-programas/programa-emergente-de-vivienda> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

Resulta importante dar seguimiento a los programas descritos y su impacto efectivo en la vida de las mujeres. Ello en el entendido de que de los hogares que habitan en viviendas cuya tenencia es propia, solo el 27.05% son jefaturados por mujeres. Por lo que los programas de vivienda deberían considerar modalidades para que mujeres con ingresos bajos que aún no cuentan con vivienda propia, puedan acceder efectivamente a su derecho a la vivienda digna.

Respecto a las campañas o programas específicos para la eliminación de roles y estereotipos de género y su atención particular en el contexto del COVID-19, impactan en este ámbito las acciones –referidas en el apartado anterior– dirigidas a promover la participación de los hombres en las labores del hogar y cuidados. Por un lado, el reconocimiento que hizo la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de los Derechos Humanos, a la doble o triple jornada laboral que viven las mujeres¹¹⁸; y, por otro lado, las estrategias impulsadas por el INMUJERES en redes sociales como *#YoMeSumoALaIgualdad*¹¹⁹. En este sentido se requiere que las instituciones fortalezcan este tipo de acciones haciendo énfasis en el riesgo que ha traído la pandemia a la reproducción de roles y estereotipos de género, la importancia de nombrarlos para poder detectarlos y transformar los patrones socioculturales.

La eliminación de los estereotipos y roles de género ya era una obligación que se deriva tanto del marco normativo internacional como nacional, por lo que en la implementación de los programas de igualdad es necesario que se comunique a la población cómo la pandemia ha venido a reforzarlos y las implicaciones que esto tiene para la sociedad y para los derechos humanos de ellas. Este tema fue tratado en el Diálogo nacional 2020: *Hacia el fortalecimiento de una política nacional de igualdad ante el COVID-19 y el post COVID* convocado por INMUJERES.

El problema de la desigualdad entre mujeres y hombres es estructural y debe atenderse de manera transversal para poder lograr cambios y avances que lleven al logro de la igualdad formal y sustantiva. Para ello, es necesario que todas las autoridades, desde sus campos de competencia y atribuciones sigan trabajando para la eliminación de los roles y estereotipos, pues estos fungen como los pilares sobre los que se sostiene la desigualdad y la violencia contra las mujeres. Sin la eliminación de estos, difícilmente se logrará que las mujeres y las niñas puedan desarrollar sus autonomías (física, económica y en la toma de decisiones) y sin ellas, el ejercicio de sus derechos humanos también se verá obstaculizado.

¹¹⁸ Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, p. 58.

¹¹⁹ Se llevó a cabo un monitoreo de programas y acciones por parte de mecanismos para el adelanto de las mujeres de las entidades federativas, a través de sus portales electrónicos. De estos se identificó que el INMUJERES y cinco entidades federativas (Baja California, Coahuila, Morelos, Sonora y Zacatecas), cuentan con alguna acción para hacer frente a la pandemia ya sea a través del acceso a crédito a mujeres emprendedoras como es el caso de Baja California y Coahuila; de acciones de prevención de la violencia como Morelos (medidas emergentes para que las instituciones brinden atención a las mujeres en situación de violencia) y Sonora (Protocolo de atención para mujeres víctimas de violencia familiar y de género durante el periodo de aislamiento por COVID-19), o de la defensa de los derechos laborales como el caso de Zacatecas (publicación del documento Derechos laborales de las mujeres durante la emergencia sanitaria por COVID-19). Sin embargo, ninguno de estos aborda abiertamente los prejuicios y estereotipos de género.

C. Ámbito Civil: repercusiones en el derecho a una vida libre de violencia

La pandemia ha afectado de forma diferenciada a las mujeres y las niñas en relación con su derecho a la igualdad y a una vida libre de violencia. En este apartado, el análisis se enfoca en la violencia familiar y violencia feminicida, tomando en consideración las medidas adoptadas para hacer frente a la emergencia sanitaria. Asimismo, aborda la existencia de impactos diferenciados en perjuicio de las mujeres que las coloca en una situación de mayor riesgo a ser víctimas de delitos electrónicos.

Aunque el ámbito civil es mucho más amplio y abarca aspectos como la armonización legislativa en torno a los derechos civiles de las mujeres, su acceso al matrimonio, derecho a protección social, entre otros; se consideró pertinente acotar este análisis a la violencia contra las mujeres dada la importancia del tema y el grave impacto que han vivido las mujeres en este grave contexto que requiere una atención urgente por parte del Estado para su prevención, atención, sanción y erradicación.

De acuerdo con la LGAMVLV se define a la violencia contra las mujeres como “cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”¹²⁰. Los tipos en los que puede presentarse la violencia contra las mujeres son: física, psicológico, sexual, económico y patrimonial; los ámbitos son público y privado y; las modalidades en las que pueden presentarse esos tipos de violencia son: familiar, laboral o docente, institucional, política, comunitaria y feminicida.

En este sentido, no se debe perder de vista que la violencia contra las mujeres, además de ser una grave violación a los derechos humanos, tiene diversas implicaciones y consecuencias en la salud física, psicológica y sexual de las mujeres. Sus efectos pueden llegar a perdurar toda la vida y en casos extremos provocar la muerte¹²¹.

Es importante considerar que la violencia contra las mujeres es multifactorial. En el marco de los derechos humanos, la premisa central es que “las causas específicas de dicha violencia y los factores que incrementan el riesgo de que se produzca están arraigadas en el contexto general de la discriminación sistémica por motivos de género contra las mujeres y otras formas de subordinación”¹²². Para su atención, es necesario hacer una revisión de los factores que la producen en lo individual y en conjunto, a través de una revisión sistémica de la reproducción del desequilibrio de poder y desigualdades y que se implementen modelos de

¹²⁰ Artículo 5°, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

¹²¹ OMS, *Preguntas y respuestas: violencia contra la mujer durante la pandemia de COVID-19*, 2020, disponible en: https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/violence-against-women-during-covid-19?gclid=CjwKCAjw1K75BRAEEiwAd41h1AwKQARAROBITFdfKdCdpptAHvT-Rc3EgNRvSaYZ-HRYNoq95Uv_5pBoCvX4QAvD_BwE Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹²² ONU, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer de 1994 (AG61/122/add.1)*, 2018, p. 31, disponible en: http://www.ungei.org/srgbv/files/N0641977_sp.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

intervención que aborden esta problemática de manera compleja, interdisciplinaria y considerando su carácter multifactorial.¹²³

Por ello, resulta de suma importancia conocer a mayor profundidad la vivencia diferenciada que tienen hombres y mujeres en un mismo espacio y cómo es que siguen influyendo los roles, estereotipos tradicionales, mandatos o estructuras sociales que reproducen violencia e impiden a las mujeres ejercer su derecho a vivir una vida libre de ella.

a. Contexto de violencia contra las mujeres

Si bien la situación de violencia contra las mujeres era muy grave antes de las medidas de confinamiento y crisis económica derivaba de la pandemia, con más de diez mujeres asesinadas al día, a partir de esta, se presentó un aumento importante en el número de casos. Tomando en consideración que, en 2016, se estimó que el 10.3% de las mujeres mayores de 15 años en México manifestó haber sufrido violencia en la familia y el 25.6% por parte de su pareja¹²⁴; ante las restricciones en la movilidad, las mujeres, adolescentes y niñas se ven obligadas a vivir con sus agresores.

Según datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2016), de los 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que residen en el país, se estima que 30.7 millones de ellas (66.1%) han vivido al menos un incidente de violencia, de las cuales: el 49% fue violencia emocional, el 41.3% violencia sexual, el 29% violencia económica y el 34% violencia física. Cabe resaltar de estos datos que el principal agresor de las mujeres es el esposo, pareja o novio.

De manera específica la ENDIREH 2016 reflejó que en la violencia de pareja: el 43.9% de las mujeres señaló haber sufrido algún tipo de violencia en su última relación o en su relación actual, mientras que el 25.6% afirmó haberla sufrido durante los últimos 12 meses. Mientras que en la familia: el 10.3% de las mujeres manifestó haber sufrido algún tipo de violencia durante los últimos 12 meses.

En lo que respecta al abuso sexual infantil, la ENDIREH 2016 señaló que 9.4% de las mujeres de 15 años y más, sufrieron abuso sexual durante su infancia, lo cual representa 4.4 millones de mujeres. Los principales agresores fueron: tíos (20%), primos (16%), vecinos o conocidos (16%), desconocido (11%), hermano (8%), padre (6%), abuelo (6%), otro familiar (6%), padrastro/madrastra (6%), otro (6%)¹²⁵.

¹²³ Heise, L., "La violencia contra la mujer: organización global para el cambio". En J. Edleson y Z. Eisikovits. *Violencia doméstica: la mujer golpeada y la familia*, Barcelona: Granica, 1997, pp. 10-58.

¹²⁴ INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2016*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹²⁵ Es importante recordar como se mencionó en el estudio *La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19* que el encierro de niñas genera un aumento de la violencia sexual en su contra y mayores complicaciones para mantenerse en procesos de escolarización, es decir, éstas están más expuestas al abuso y por ello las autoridades deben garantizar su seguridad y programas de apoyo para para minimizar el aumento de los riesgos de violencia y de abandono escolar una vez termine el confinamiento. – CNDH, *op. cit.*, p. 12.

En lo que respecta a la salud mental de las mujeres que vivieron violencia física o sexual por parte de su pareja, el 64.3% mencionó tener consecuencias emocionales: el 82.5% tristeza, aflicción o depresión; el 49.3% angustia o miedo; el 45.8% problemas nerviosos; el 34.3% pérdida o aumento de apetito y el 32% insomnio. De las mismas, resalta que el 8% de las mujeres que ha sufrido violencia en pareja ha pensado en suicidarse y 3.4% lo ha intentado.

Durante el tiempo de la pandemia, la ENERICOV-2020 registró que, de conformidad con la percepción de la población, los cambios en la dinámica en los hogares (trabajo en el hogar y cuidados) ha generado problemas de convivencia: 25.2% de los hombres y 31.4% de las mujeres entrevistadas informaron esta situación. De estas, el 56.9% de las mujeres consideran que se han generado algunos o muchos problemas de convivencia, mientras que el 52.5% de los hombres considera que son pocos. Es decir, los hombres tienden a advertir menos problemas de convivencia que las mujeres¹²⁶.

Por su parte, el SESNSP, conjunta información de llamadas de emergencia por violencia contra las mujeres, delitos vinculados con la violencia de género como son feminicidios y homicidios dolosos de mujeres.

En relación con las llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer, el SESNSP muestra información desde 2016¹²⁷. Es importante considerar que en enero de 2018 hubo una estandarización de los servicios de llamadas de emergencia a través del número único armonizado 911¹²⁸, que le brinda mayor confiabilidad a los mismos, por lo que esto puede explicar en parte el aumento drástico en los registros de 2018. Las llamadas de emergencia relacionadas con violencia de género se registran conforme a los siguientes incidentes: violencia contra la mujer, violencia familiar, violencia de pareja, acoso u hostigamiento sexual, abuso sexual y violación¹²⁹.

¹²⁶ CEEG, ONU Mujeres e INMUJERES, *op. cit.*, p. 56.

¹²⁷ De acuerdo con lo señalado por el Secretariado Ejecutivo: "Los incidentes de llamadas de emergencia al 9-1-1 se recaban y sistematizan por el CNI a partir de 2016 con base en el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia. Los incidentes considerados en el presente documento son: a) violencia contra la mujer; b) abuso sexual; c) acoso u hostigamiento sexual; d) violación; e) violencia de pareja y f) violencia familiar. El reporte de llamadas de emergencia al número único 9-1-1 proviene de los 194 Centros de Atención de Llamadas de Emergencia que operan a nivel nacional, es remitido mensualmente al CNI por los Centros de Comando, Control, Cómputo y Comunicaciones de las 32 entidades federativas." SESNSP, *Información sobre violencia contra las mujeres: incidencia delictiva y llamadas de emergencia de 9-1-1*, México, marzo de 2021, (Fecha de corte al 31 de marzo de 2021), disponible en: https://drive.google.com/file/d/1IFK_FRGveCmv9eCWSIHJ7s_5u2DHW3N7/view Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

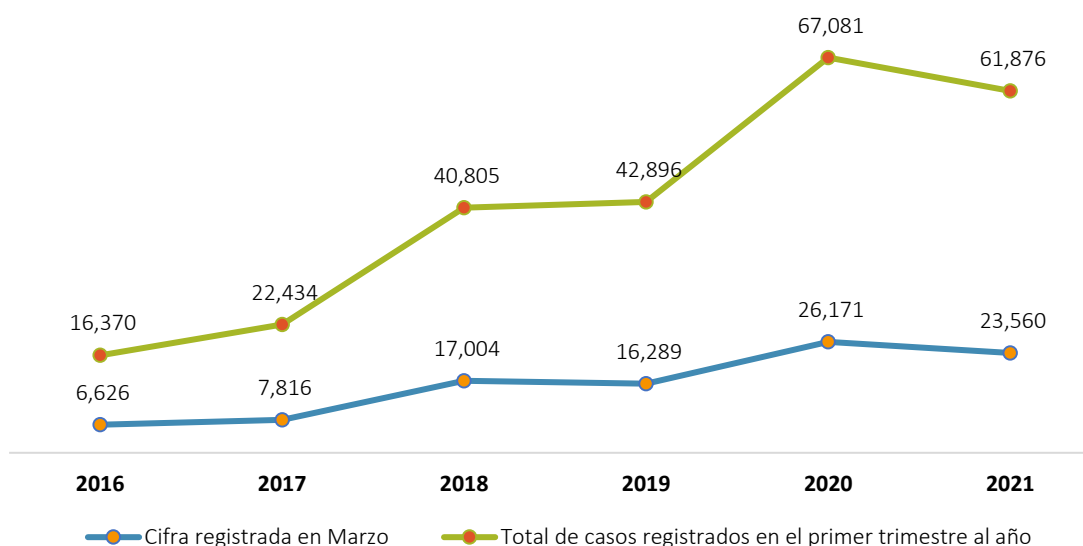
¹²⁸ SESNSP, *Norma técnica para la estandarización de los servicios de llamadas de emergencia a través del número único armonizado 9-1-1*, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/911/documentos/norma-tecnica-para-la-estandarizacion-de-los-servicios-de-llamadas-de-emergencia-a-traves-del-numero-unico-armonizado-9-1-1> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹²⁹ Estos términos se definen de conformidad con el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia como: Violencia contra la mujer: todo acto violento 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 privada; Abuso sexual, llevar a cabo un acto sexual en contra de la voluntad, sin propósito de llegar a la cópula; Acoso u hostigamiento, conducta donde una persona se aprovecha de tener una posición jerárquica superior respecto a otra, así como en el caso que la posición jerárquica es igual, para privarla de su libertad, seguridad sexual, asediándola reiteradamente para la realización de un acto sexual; Violación, la realización de la cópula obtenida mediante violencia física o moral; Violencia de pareja: agresión infringida por la pareja que incluye maltrato físico, sexual o emocional y comportamientos controladores por un compañero íntimo; Violencia familiar, hecho o acción que incorpora todas aquellas figuras típicas en las que, para su configuración, el victimario realiza en forma reiterada y continua actos de violencia física, verbal, moral o psicológica en contra de algún miembro de su familia.

A pesar de ello, sólo para las llamadas relacionadas con “incidentes de violencia contra la mujer”, el SESNSP registra que efectivamente la víctima es una mujer. En los demás tipos de incidentes, las cifras públicas disponibles muestra “aquellos cometidos contra hombres y mujeres”. Por esta razón, el análisis de estos otros incidentes es más acotado en el presente documento, si bien por cifras de los censos nacionales de procuración de justicia se conoce que dichos delitos son cometidos mayoritariamente por hombres contra mujeres.

En cuanto a los incidentes de violencia contra las mujeres, en el siguiente gráfico se destacan las llamadas recibidas en el primer trimestre de cada año, así como las registradas en los meses de marzo. Es posible vislumbrar como en los últimos cinco años se han registrado incrementos importantes en el número de llamadas de emergencia relacionadas con violencia contra las mujeres en estos periodos de tiempo.

Gráfico 9. Histórico de llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer a nivel nacional, cifras del primer trimestre y del mes de marzo (2016-2021)



Fuente: CNDH, con datos del SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911.

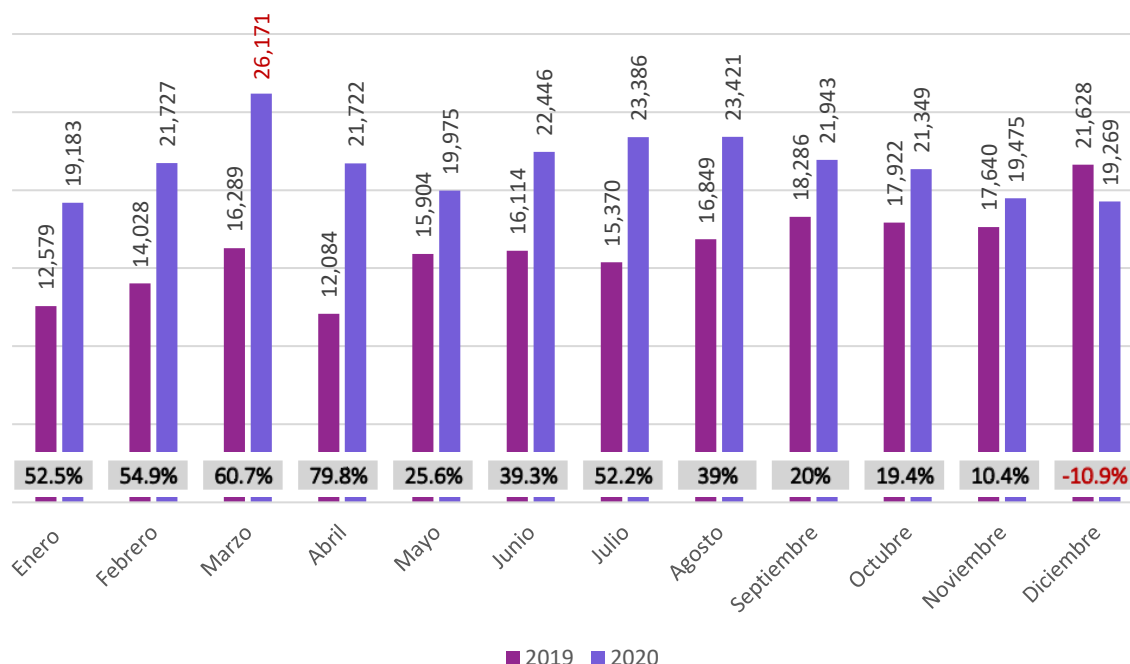
Al comparar el año 2018 con el 2019, se observa un aumento de 5.12%; en cambio entre 2019 y 2020 el aumento es del 56.38%. Si bien entre el 2020 y 2021 se observa un decremento del -7.76%, a comparación con el 2019 el aumento es del 44.25%. Como se podrá ver a lo largo de este documento, a partir del segundo semestre de 2020, se observa una recuperación en los distintos ámbitos de los efectos de la pandemia; sin embargo, en un ejercicio de comparación con la situación antes de la pandemia se puede verificar que en el tiempo los efectos siguen perdurando.

Al analizar las cifras de los meses de marzo, se observa una ligera disminución entre 2018 y 2019 (-0.41%), para aumentar en el inicio de la pandemia en un 60.67%. En comparación con marzo de 2019, 2020 registra 1.6 veces las cifras y 2021 registra 1.4 veces las mismas.

Este aumento en los casos de violencia contra las mujeres coincide con datos de otras fuentes como las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, la Red Nacional de Refugios registró en 2020 un incremento del 39% en la atención y protección a personas a través de sus espacios, vía telefónica y redes sociales¹³⁰.

Es de resaltar que la cifra mensual de llamadas de emergencia más alta por casos de violencia contra las mujeres registrada de enero de 2016 a marzo de 2021 corresponde al mes de marzo de 2020, con 26,171 llamadas, el cual, temporalmente también coincide con el inicio del confinamiento a nivel nacional derivado de la pandemia del COVID-19.¹³¹

Gráfico 10. Número de llamadas al 911 por incidentes relacionados con violencia contra las mujeres (2019 y 2020)



Fuente: CNDH, con datos del SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911.

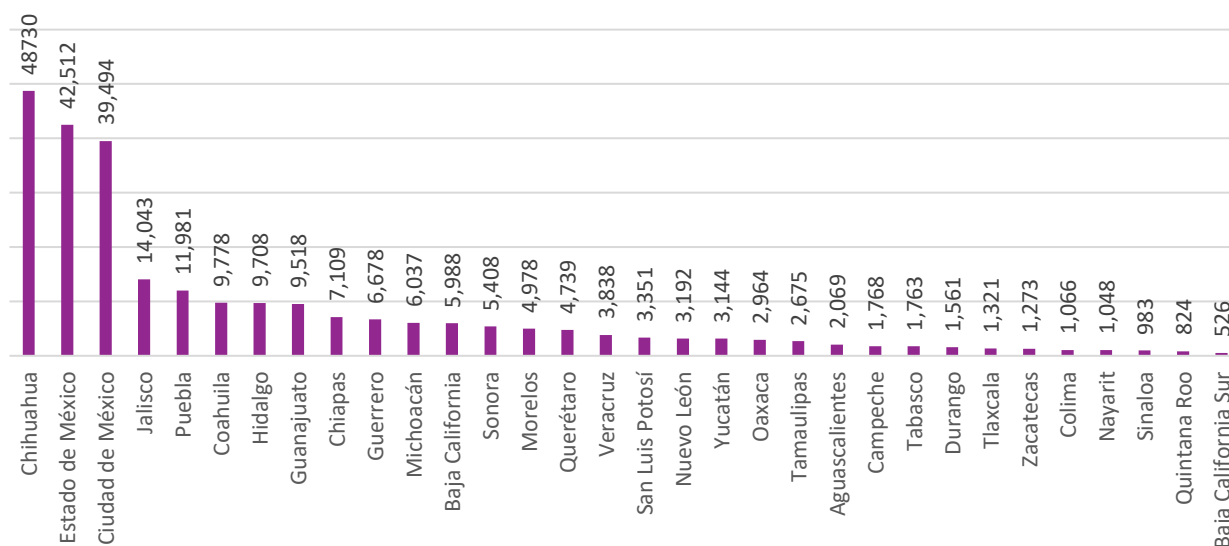
En la gráfica anterior se observa como los primeros dos meses del confinamiento fueron en los que más aumentaron las llamadas, en comparación con cifras del año inmediato anterior

¹³⁰ Red Nacional de Refugios, *Boletín informativo: Violencias contra las mujeres, niñas y niños en 2020: datos y testimonios*, México, 2021, disponible en: <https://rednacionalderefugios.org.mx/comunicados/violencias-contra-las-mujeres-ninas-y-ninos-en-2020-datos-y-testimonios/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹³¹ SESNSP, *Información sobre violencia contra las mujeres: incidencia delictiva y llamadas de emergencia de 9-1-1*, México, enero de 2021, (Fecha de corte al 31 de marzo de 2021), disponible en: https://drive.google.com/file/d/1IFK_FRGveCmv9eCWSIHJ7s_5u2DHw3N7/view Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

(60.7% y 79.8%, respectivamente). Para los primeros tres meses de 2021, se observaron un número de llamadas menor a las registradas en 2020, pero mayor a las correspondientes a 2019: 19 057; 19 259 y 23 560, respectivamente.

Gráfico 11. Número de llamadas al 911 por incidentes relacionados con violencia contra las mujeres por entidad federativa (2020)



Fuente: CNDH, con datos del SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911.

Cuando se revisa la información por entidad federativa, destaca que tres entidades federativas acumularon el 50.02% del total de llamadas durante 2020: Chihuahua (48 730), Estado de México (42 512) y Ciudad de México (39 494). Para 2019, fueron cinco entidades las que acumularon el 47.4% de las llamadas: Estado de México (41 315), Jalisco (15 160), Ciudad de México (13 297), Puebla (13 297) y Chihuahua (10 163). Durante el primer trimestre de 2021 fueron Chihuahua, Estado de México y Ciudad de México quienes ocupan estos puestos¹³².

En este sentido, además de que existiera un aumento en el número de llamadas de forma general, este fue proporcionalmente mayor para Chihuahua (379.5%) y Ciudad de México (185.9%).

En cuanto a los otros tipos de incidentes (tabla 6), aunque no se observa un aumento generalizado de los casos de un año a otro, sí se observa este aumento durante el mes de marzo de 2020, con la única excepción de la violencia de pareja.

¹³² A partir de un monitoreo realizado el 18 de mayo de 2021 en las páginas oficiales sobre la atención a la pandemia, de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y las secretarías de salud, no se encontraron programas o acciones específicas para atender a las mujeres en el contexto de la pandemia. Para el caso de Chihuahua y Ciudad de México, las páginas de los mecanismos para el adelanto de las mujeres mostraban las atenciones brindadas durante la pandemia.

En este sentido, los datos sobre las conductas que afectan los derechos sexuales (abuso sexual, acoso u hostigamiento sexual y violación) muestran todas ellas incrementos, los cuales resultan alarmantes considerando que los mismos se dieron durante el primer mes de las políticas de aislamiento. Es decir, durante el confinamiento, cuando las mujeres, adolescentes y niñas están más expuestas a vivir violencia sexual en sus hogares.

Tabla 6. Número de llamadas al 911 por tipo de incidente, durante el mes de marzo y anual (2019, 2020)

Periodo	Año	Violencia contra la mujer	Abuso sexual	Acoso u hostigamiento sexual	Violación	Violencia de pareja	Violencia familiar
Marzo	2019	16,289	425	610	341	25,639	61,508
	2020	26,171	545	1,017	395	22,628	64,858
Cambio		↑ 60.7%	↑ 28.2%	↑ 66.7%	↑ 15.8%	↓ -11.7%	↑ 5.4%
Anual	2019	197,693	5,347	7,470	3,874	274,487	718,019
	2020	260,067	5,003	8,376	3,554	236,562	689,388
Cambio		↑ 31.6%	↓ -6.4%	↑ 12.1%	↓ -8.3%	↓ -13.8%	↓ -3.4%

Nota: las cifras marcadas en rojo corresponden a aquellas que representan el pico de registros mensualmente entre enero de 2016 y marzo de 2021.

Fuente: CNDH, con datos del SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911.

Aunado a lo anterior, es importante considerar que derivado de la crisis sanitaria el tráfico de internet ha aumentado, así como la participación de las mujeres en el ciberespacio. Como consecuencia de ello, están siendo víctimas de forma desproporcionada de ciberacoso, ciberhostigamiento, distribución no consensuada de imágenes íntimas y sexuales, *doxxing*, violencia sexual a través de troleo, recepción de imágenes y videos sexuales sin consentimiento y amenazas de violencia sexual¹³³. Dicha situación no está siendo reflejada en las estadísticas nacionales, por lo que es difícil conocer la situación que viven las mujeres al respecto y su acceso al derecho a vivir una vida libre de violencia.

En cuanto a la investigación de los delitos que podrían configurar las conductas señaladas en la tabla anterior, se observa con preocupación que a pesar de que existía un aumento en las llamadas de emergencia, que nos permite suponer un mayor número de sucesos, el número de mujeres víctimas que se obtiene de las carpetas iniciadas no fue en aumento, todo lo contrario, durante los meses de abril y mayo de 2020 se observa una disminución con respecto al año anterior, excepto para los casos de violencia de género por delito distinto al de violencia familiar. Es importante considerar que desde 2015, el número de víctimas a partir de las carpetas de investigación mostraban o bien una tendencia al alta (violencia

¹³³ OEA, *La ciberseguridad de las mujeres durante la pandemia del COVID-19: Experiencias, riesgos y estrategias de autocuidado en la nueva normalidad digital*, marzo 2021, p. 21, disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-029/21 Fecha de consulta: 21 de mayo de 2021.

familiar, violencia de género distinta a la familiar y violación), ligeramente al alta (corrupción de menores) o sin una tendencia clara (lesiones dolosas y culposas), por lo que es posible relacionar el gran descenso de las denuncias a las políticas de confinamiento.

Tabla 7. Número de mujeres víctimas según delito, para el bimestre abril-mayo y anual (2019, 2020)

Periodo	Año	Lesiones dolosas	Lesiones culposas	Corrupción de menores	Violencia familiar	Violencia de género distinta a la familiar	Violación
Abril	2019	5,773	1,457	134	17,635	246	1,426
	2020	4,165	848	92	15,235	345	1,046
Cambio		↓ -27.9%	↓ -41.8%	↓ -31.3%	↓ -13.6%	↑ 40.2%	↓ -26.6%
Mayo	2019	6,516	1,548	115	20,378	263	1,673
	2020	3,936	771	111	16,062	301	1,124
Cambio		↓ -39.6%	↓ -50.2%	↓ -3.5%	↓ -21.2%	↑ 14.4%	↓ -32.8%
Anual	2019	66,345	18,076	1,491	210,188	3,180	17,342
	2020	57,495	14,555	1,465	220,031	4,050	16,544
Cambio		↓ -13.3%	↓ -19.5%	↓ 1.7%	↑ 4.7%	↑ 27.4%	↓ -4.6%

Nota: Los delitos de corrupción de menores, violencia familiar y violación, registraron números superiores a 2019 todo el primer trimestre de 2020. El número marcado en verde corresponde al menor número registrado de enero de 2015 a marzo de 2021.

Fuente: CNDH, con datos del SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911.

Esta información refuerza el argumento que señala que las mujeres durante este asilamiento se han visto afectadas en su acceso a la justicia, ya sea por la dificultad que implica denunciar en ese contexto, así como la disponibilidad de los servicios para recibir las denuncias.

El contexto de violencia contra las mujeres descrito impacta no sólo en la necesidad de acceso a la justicia, sino también en los servicios de protección demandados. Sobre este tema, la Red Nacional de Refugios refirió que en 2020 registró un incremento del 300% en los rescates que se realizaron de mujeres y sus hijas/os en distintos estados de la república, los cuales fueron canalizados a estos refugios¹³⁴.

En cuanto a las características de la persona agresora, ni el SESNSP ni otras fuentes públicas de información señalan quiénes y/o cuáles son éstas. Resulta importante referir también a los datos de la Red Nacional de Refugios que indican que el 75% de las parejas de las mujeres

¹³⁴ Red Nacional de Refugios, *op. cit.*, p. 71; y Boletín informativo: ¡Acciones, No más simulaciones! ¡Por la vida y la dignidad de todas las mujeres y niñas!, México, 2021, disponible en: https://rednacionalderefugios.org.mx/comunicados/en-el-primer-trimestre-del-2021-las-voces-y-los-datos-siguen-pintando-un-ano-violento-para-mujeres-ninas-y-adolescentes/?fbclid=IwAR08bsBOL7hxNwi_qdjpH2wZNWWSyZ6DzMY2r6tSCnPoffd_fQQnQIYH18 Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

son sus agresores¹³⁵. Particularmente, en enero y febrero de 2021, el 90% de los agresores fueron la pareja o expareja de las víctimas¹³⁶.

Esta información resalta la necesidad de monitorear el número de muertes violentas de mujeres y sus investigaciones con perspectiva de género a fin de analizar si se tratan de feminicidios. De acuerdo con cifras del SESNSP, de enero a diciembre de 2019, se registraron un total de 976 feminicidios y 2,819 homicidios dolosos de mujeres¹³⁷. La sumatoria de estas cifras (3 795) arroja que, en México, durante 2019, se cometieron en promedio 10.5 asesinatos de mujeres cada día. En el 2020 esta cifra fue de 946 feminicidios y 2,795 homicidios dolosos, lo que dio una cifra de 3,741 casos y un promedio de 10.2 asesinatos de mujeres al día. Mientras que en el primer trimestre de 2021 se han registrado 234 feminicidios y 715 homicidios dolosos dando una sumatoria de 949 asesinatos de mujeres con un promedio de 10.5 asesinadas al día.

Tabla 8. Asesinatos de Mujeres, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2015- primer trimestre 2021)

Año	Número de asesinatos de mujeres			Promedio de mujeres asesinadas al día
	Totales	Feminicidios	Homicidios dolosos	
2015	2,146	411	1,735	5.9
2016	2,792	602	2,190	7.7
2017	3,277	741	2,536	9.1
2017	3,664	891	2,773	10.1
2018	3,795	976	2,819	10.5
2019	3,814	944	2,870	10.5
2020	3,741	945	2,795	10.2
2021 *	949	234	715	10.5

Nota: *Solo incluye datos del primer trimestre

Fuente: CNDH, con datos del SESNSP, *Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911*.

Del total de la información analizada, se observa que la tendencia de aumento de la violencia contra las mujeres en el último año fue notoria durante los primeros meses de implementación de la política de confinamiento. Si bien se ha observado una disminución a partir del tercer trimestre del 2020, las llamadas de violencia contra las mujeres en general han aumentado. Se reitera la preocupación de que, a pesar del aumento de estos casos, el número de denuncias no se haya elevado.

¹³⁵ *Idem*.

¹³⁶ *Idem*.

¹³⁷ Información disponible en: https://drive.google.com/file/d/1R3URXMUBiFMa46moO4k2v_G95fR5LVfp/view Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

b. Análisis de las acciones del Estado para la atención de la violencia contra las mujeres en la pandemia

El aumento año con año de la violencia contra las mujeres en el país responde a un contexto de violencia estructural y generalizada que debe atenderse de manera urgente para garantizar a las mujeres su vida y seguridad personal, así como el ejercicio de sus demás derechos humanos. Dicha atención debe realizarse desde un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género e interseccional, para resolver los impactos diferenciados en la población que se ven agravados por la situación de emergencia de esta pandemia.

Por ello, la capacidad institucional por parte de las autoridades de procuración y administración de justicia y de seguridad pública debe ser oportuna y prestar atención de manera inmediata a las mujeres y, en su caso, a sus hijas e hijos víctimas de violencia¹³⁸, como ya venía sosteniendo esta Comisión Nacional.

Para lograr atender y resarcir de alguna manera los efectos adversos que esta pandemia ha tenido en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres se requiere de “la aplicación de medidas emergentes que permitan acercar los servicios a las mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia en el ámbito privado y sus hogares. Además, de contar con el personal capacitado y las rutas de actuación claras para ser eficientes¹³⁹ y evitar revictimizar a las mujeres que soliciten apoyo o incluso para evitar que la violencia escale, pudiendo llegar al feminicidio”¹⁴⁰.

Uno de los principales impedimentos para hacer frente y erradicar la violencia contra las mujeres y niñas es contar con información actualizada sobre su caracterización. Ante la falta de información pública confiable, como debería ser el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres¹⁴¹, es importante que los registros de llamadas al 911 se desagreguen por sexo de la víctima; que incluya información (parentesco o relación) sobre quién realiza la llamada, en tanto que no siempre es la víctima quien llama; la relación entre la víctima y la persona agresora; así como características del lugar en que se cometieron los actos (a fin de aproximarse al contexto como puede ser lugares públicos o privados, o comunidades rurales o urbanas).

Asimismo, es importante que la información que publica el SESNSP se pueda consultar de manera histórica desagregada, y en una base de datos ágil, ya que, a la fecha para el caso de

¹³⁸ CNDH, *La violencia contra las mujeres en el contexto...*, op. cit., 2020, p. 27.

¹³⁹ Es importante que las instituciones cuenten con el personal capacitado para realizar la contención emocional y proporcionar una adecuada canalización a los diversos casos que se les presenten desde una perspectiva de género y enfoque de derechos humanos.

¹⁴⁰ *Idem*.

¹⁴¹ Para más información respecto al tema consúltese el *Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México*, CNDH-UAM (Unidad Iztapalapa), 2016.

las llamadas de emergencia, sólo es posible acceder a la última publicación disponible y en formato PDF, lo cual llega a complicar su análisis.

En cuanto a las campañas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, en el marco del COVID-19, en la página oficial <https://coronavirus.gob.mx>, se habilitó un botón hacia las acciones con perspectiva de género que dirige al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR). Anteriormente, en esta página también se encontraba el directorio de los centros de atención en cada entidad federativa, así como de los centros de justicia para las mujeres. Se observa que, a un año de la pandemia, el énfasis en la prevención de la violencia familiar se ha dejado de lado a pesar de que los niveles registrados siguen siendo superior a las cifras registradas antes de la emergencia sanitaria.

Durante 2020 se encontraron las siguientes acciones para prevenir la violencia contra las mujeres, con énfasis en el ámbito familiar:

- Mapa georreferenciado de servicios de atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia¹⁴², en colaboración con INDESOL, SEGOB, INMUJERES y CONAVIM.
- Reconocimiento de que las unidades de atención, como refugios y CJM, deben ser consideradas como servicios esenciales¹⁴³.
- La unificación de esfuerzos para la canalización de víctimas de violencia a través de la línea 911 y la capacitación de las personas operadoras¹⁴⁴.
- Acuerdo SIPINNA/EXT/01/2020 por el que aprueban acciones indispensables para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes durante la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como son la atención de trastornos emocionales durante el confinamiento, prevención del embarazo en niñas y acceso oportuno al aborto seguro en caso de violación sexual, entrega de métodos anticonceptivos, anticoncepción de emergencia, orientación y consejería para adolescentes, planes de contingencia para evitar el contagio al interior de los refugios, garantizar la

¹⁴² INDESOL, *Mapa de Servicios de Atención a Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en situación de violencia*, México, 2020, disponible en: <http://indesol.gob.mx/paimef/georreferencia/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁴³ Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, *Guía en Derechos Humanos para las Medidas COVID-19*, México, 2020, disponible en: <http://www.alejandrocencinas.mx/home/guia-en-derechos-humano-para-las-medidas-COVID-19/> y Secretaría de Salud, *Recomendaciones para la mitigación de COVID-19 en Refugios y Centro de Atención Externa para mujeres que viven violencia extrema, sus hijos e hijas*, México, 2020, disponible en: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Recomendaciones_mitigacion_COVID-19_refugios_mujeres_violencia_extrema.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁴⁴ Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, p. 58.

continuidad de los servicios de las instancias de procuración y acceso a la justicia de los casos de violencia de género y familiar¹⁴⁵.

- Campañas para promover la prevención y atención a la violencia contra las mujeres en el marco de la pandemia como son:
 - Adaptación de *“Alas para el Cambio”*, el cual se centra en la prevención y atención de la violencia en el hogar, el derecho a la educación, nuevas masculinidades y corresponsabilidad en el hogar, entre otros, ante la COVID-19.
 - *“Hombres en Sana Convivencia: en esta contingencia, cuidar hace la diferencia”* que hace énfasis la corresponsabilidad de los hombres mexicanos para desarticular las masculinidades hegemónicas que en tiempos de la COVID-19 afectan aún más a las mujeres¹⁴⁶. En esta se ofrecen servicios de orientación psicológica y de terapia virtual mediante llamadas y mensajerías, además de atención presencial por parte de los Centros de Integración Juvenil.
 - Campaña *#NoEstásSola*, en el marco de la Iniciativa *Spotlight*, para orientar a las mujeres que viven violencia familiar y da estrategias a las redes cercanas a estas mujeres para actuar en situaciones de violencia. Incluye un video¹⁴⁷, que invita a las mujeres que viven violencia a no sentirse solas y llamar al 911 para recibir atención y que den seguimiento a sus casos¹⁴⁸.
 - Serie ¡No estás sola! - Contingencia en comunidades por COVID-19, campaña informativa sobre la violencia, amenazas o abuso sexual, contra las niñas y mujeres indígenas durante la cuarentena por COVID-19, realizada por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en colaboración con el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas, traducido a 48 lenguas indígenas¹⁴⁹.
 - Campaña “Cuenta hasta 10” por parte de la SEGOB, con el mensaje central de tranquilizar un impulso violento contando hasta 10. No se omite señalar que la CNDH emitió un extrañamiento y exhortó a las autoridades de todos los niveles a difundir información sobre el contexto real de la violencia contra las

¹⁴⁵ Secretaría de Gobernación, ACUERDO SIPINNA/EXT/01/2020 por el que aprueban acciones indispensables para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes durante la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), México, 2020, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593790&fecha=26/05/2020 Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁴⁶ INMUJERES, *El Inmujeres se suma a campaña para terminar con la violencia contra la mujer*, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/el-inmujeres-se-suma-a-campana-para-terminar-con-la-violencia-contra-la-mujer?idiom=es>.

¹⁴⁷ ONU Mujeres México, *Campaña #Spotlight*, México, 2020, disponible en: <https://vimeo.com/423001021> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁴⁸ INMUJERES, *¿Sufres violencia? ¿Temes que tu situación se agrave ante el confinamiento por el COVID-19? No estás sola*, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/servicios-de-atencion-a-mujeres-en-situacion-de-violencia-de-los-estados?idiom=es> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁴⁹ Los audios se encuentran disponibles en: <https://soundcloud.com/inpimx/sets/serie-no-estas-sola-contingencia-en-comunidades-por-covid-19> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

mujeres ante la pandemia por COVID-19¹⁵⁰. Si bien las autoridades determinaron que la campaña no saldría al aire, el día 11 de julio del 2020, en el canal once, alrededor de las 10:30 p.m., dicha campaña fue transmitida.

- Programa Integral para la Prevención de los Feminicidios: Misión Género “Mujeres, Paz y Seguridad” de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana el cual, busca el fortalecimiento de autoridades y tareas policiales de seguridad encaminadas a la atención de casos de violencias contra las mujeres. Esto, mediante la profesionalización en temas de perspectiva de género, la integración y fortalecimiento interdisciplinario de misiones policiales especializadas de paz en unidades de investigación policial y de género y, mediante el diseño y homologación de manuales y protocolos desde una perspectiva de género. Sin embargo, vale la pena mencionar que dentro de esta estrategia no se menciona que tengan alguna línea de acción específica para la atención de la violencia contra las mujeres en el contexto del confinamiento por la pandemia causada por el COVID-19¹⁵¹.
- La asignación de recursos para los refugios y casas de emergencia para mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia, en la que se entregan los recursos en los primeros meses del año para 11 meses.

En este sentido se reconocen los distintos esfuerzos que se han implementado para hacer frente a la violencia contra las mujeres, sin embargo, se advierte que estos no han sido suficientes. La pandemia nos ha mostrado que cuando así se lo propone el Estado es posible hacer llegar un mensaje a toda la población, como ha sucedido con la pandemia por COVID-19, pero no con la pandemia de la violencia contra las mujeres. Ante el aumento de la violencia contra las mujeres, se hace necesario profundizar en la cero tolerancia a la violencia contra las mujeres desde los gobiernos y la sociedad, avanzar en la asignación de recursos para la prevención y la atención, en la armonización legislativa y en la construcción de mecanismos para el registro de datos desagregados por edad y sexo, entre otros.

En particular, la situación de emergencia llamó a la necesidad de fortalecer las acciones para hacer frente a la violencia que se genera y presenta en los hogares, sin embargo, como se observó algunas campañas no contaron con perspectiva de género o invisibilizaban la violencia que se ejerce contra las mujeres en ese ámbito. A excepción de la campaña realizada por el INPI, estas no muestran un enfoque interseccional ni intercultural, lo que ha dejado fuera a las mujeres indígenas, trans o con discapacidad, por citar algunos ejemplos.

¹⁵⁰ CNDH, *Comunicado de Prensa DGC/166/2020, Sobre el extrañamiento a la campaña “Cuenta Hasta 10”*, México, 2020, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-06/COM_2020_166.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁵¹ Gobierno de México, *Misión Género: Mujeres, Paz y Seguridad*, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, boletín con fecha del 01 de mayo de 2020, disponible: <https://www.gob.mx/sspc/es/articulos/mision-genero-mujeres-paz-y-seguridad?idiom=es> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

De igual manera, es necesario que no se detengan ni reduzcan los servicios de atención durante esta emergencia, así como establecer rutas de atención claras para que las mujeres puedan solicitar apoyo en los distintos niveles de semaforización que pudieran existir durante la pandemia y grados de “sana distancia”.

En este sentido se pone énfasis en la atención a través del 911, la orientación y otorgamiento de órdenes de protección, acceso a refugios y acceso a la procuración e impartición de justicia. Respecto a estas cuatro, se observan esfuerzos para fortalecer la atención a través del 911, no obstante, se siguen observando deficiencias en las tres acciones restantes.

Muchos colectivos de mujeres aún denuncian la falta de acceso a este derecho, la dilación en los trámites y asuntos, la revictimización por parte de autoridades, entre otros problemas. Por tal motivo, en noviembre del 2020, la CNDH emitió la Recomendación General No. 43/2020 *Sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias*¹⁵².

En cuanto a las órdenes de protección¹⁵³, en el estudio *Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección* se analizó a partir de la información pública disponible la claridad y el nivel de accesibilidad de este mecanismo en las distintas entidades federativas. En este sentido se detectaron diversas deficiencias en su registro; difusión a la población objetivo, y la heterogeneidad en su regulación, entre las que destaca la ruta, instituciones que figuran como primer contacto y las restricciones y condiciones para su acceso¹⁵⁴. Estas carencias resultan especialmente graves en el contexto de pandemia ya descrito, pues las mujeres requieren información sencilla y de fácil acceso que les permita conocer este mecanismo de protección. Sin perjuicio de que es obligación de las autoridades promover su otorgamiento.

El 18 de marzo de 2021 se reformó la LGAMVLV en materia de órdenes de protección. Entre los cambios realizados acentúa el tiempo de vigencia y prórroga (hasta que cese la situación de violencia); la inmediatez (a más tardar dentro de las 4 horas siguientes al conocimiento de los hechos); un catálogo más claro de los actos en que podrán consistir como son, entre otros:

¹⁵² CNDH, *Recomendación General No. 43/2020 Sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias*, México, 2020, párrafo 6, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-11/RecGral_043.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁵³ “Actos de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, son fundamentalmente precautorias y cautelares, deberán otorgarse de oficio o a petición de parte, por las autoridades administrativas, el Ministerio Público o por los órganos jurisdiccionales competentes, en el momento en que tengan conocimiento del hecho de violencia presuntamente constitutivo de un delito o infracción, que ponga en riesgo la integridad, la libertad o la vida de las mujeres o niñas, evitando en todo momento que la persona agresora, directamente o a través de algún tercero, tenga contacto de cualquier tipo o medio con la víctima”, artículo 27, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

¹⁵⁴ CNDH, *Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección*, México, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Rutas-Proteccion.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

- Alojamiento temporal en espacios seguros tales como casas de emergencia, refugios y albergues.
- Canalización y traslado a las víctimas de violencia sexual para su atención en las instituciones que integran el sistema nacional de salud.
- Prohibición del acceso a la persona agresora al domicilio, permanente o temporal, de la mujer o la niña en situación de violencia, así como acercarse al lugar de trabajo, estudio o cualquier lugar que frecuente.
- El embargo preventivo de bienes de la persona agresora, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias, así como la desocupación por la persona agresora del domicilio conyugal o de pareja, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble.

A la luz de esta reforma y de los hallazgos del estudio señalado, es necesario que las entidades federativas lleven a cabo una armonización legislativa para brindar la mayor protección a las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de violencia de género. Es necesario reforzar las acciones para difundir la disponibilidad de este mecanismo entre la sociedad.

Otro de los mecanismos de atención es el de los refugios para mujeres víctimas de violencia. El artículo 56 de la LGAMVLV establece que los refugios deberán prestar los servicios especializados y gratuitos de hospedaje, alimentación, vestido, calzado, servicio médico asesoría jurídica apoyo psicológico, programa reeducativo integrales, capacitación y bolsa de trabajo¹⁵⁵. La atención debe ser confidencial y temporal, con el fin de lograr la construcción de la ciudadanía y fortalecer la autonomía de las mujeres para lograr su empoderamiento.

Sobre éstos vale la pena mencionar que, en 2020, los *Lineamientos de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos*, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2020, a fin de ingresar solicitudes del 5 al 15 de julio para que 72 refugios pudieran acceder a recursos que ascendieron a un total de 405 millones de pesos. Para el año 2021, los Lineamientos fueron publicados el 31 de diciembre de 2020, para presentar proyectos del 11 al 29 de enero y contempló un segundo periodo en caso de existir suficiencia presupuestar del 5 al 15 de julio.

La CNDH reconoce los esfuerzos para otorgar los apoyos de forma más rápida a los refugios y centros de atención externa. Sin embargo, es importante hacer notar que de un año a otro no se previó un aumento en el recurso destinado a este rubro, a pesar del aumento de los índices de violencia y de la demanda en estos servicios y aunque se otorgan recursos para 11 meses, los refugios y centros de Atención Externa trabajan 365 días del año por 24 horas, por lo que los recursos deberían considerar esta periodicidad. Aunado a ello, los recursos

¹⁵⁵ Recomendación General No. 19 de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como en la Convención de Belém do Pará (en el artículo 8 inciso d), en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en su inciso a.

deben de ser asignados de forma directa sin que para ello prive de por medio un proyecto de autorización, lo cual no significa, que no deban de ser presentadas las planeaciones operativas anuales y sean sujetos de auditorías.

Por otra parte, aún si dentro de las directrices emitidas por el gobierno en relación con los refugios, estos se consideran servicios esenciales y se establece la necesidad de tener mecanismos para prevenir el contagio de COVID-19 dentro de estas instalaciones, no se ha considerado a su personal para acceder a la vacuna como un grupo de atención prioritario.

En el caso de las Casas de la Mujer Indígena y Afromexicana (CAMI), que brindan a las mujeres indígenas y afromexicanas asesoría legal y atención médica, en el estudio *La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19* realizado por la CNDH, se señaló la importancia de no retener su presupuesto, el cual era asignado en el Anexo 13, finalmente se les otorgó el mismo¹⁵⁶ y para 2021 se brindaron apoyos a 35 CAMI en 17 entidades federativas. De haberse mantenido, dicha medida hubiera afectado directamente la atención a las mujeres indígenas y afromexicanas y el acceso a sus derechos humanos, pues fuera de las CAMI se enfrentan a un entramado institucional que no cuenta con servicios de traducción y enfoque intercultural al momento de brindar sus servicios¹⁵⁷. En este sentido, la *Guía para la Atención de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ante la Emergencia Sanitaria Generada por el Virus SARS-CoV2(COVID-19)* –traducida a 61 lenguas indígenas–, refiere al carácter oportuno de adoptar medidas que, con pertinencia cultural, social y económica, atiendan la epidemia en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, entre los que se encuentra garantizar la atención a la violencia contra mujeres y niñas indígenas¹⁵⁸.

El Estado mexicano tiene la obligación de atender y garantizar los derechos humanos de toda la población que pudieran verse más afectados en esta situación de emergencia como pudieran ser los derechos de las mujeres indígenas y afromexicanas y hacerlo desde un enfoque de derechos humanos, intercultural, interseccional y desde la perspectiva de género. Si bien se observan medidas específicas desde los organismos especializados, no se advierte la incorporación de estos enfoques en otras acciones del Estado.

En relación con el acceso a la justicia, entre los puntos nodales está la disponibilidad 24/7 de los servicios en el ministerio público a través de guardias. No se deja de señalar casos como el de Rubí N, en San Quintín, Baja California, quien en septiembre de 2020 fue víctima de feminicidio un día después que acudiera a las oficinas del Ministerio Público a dar

¹⁵⁶ Carolina Gómez, “Regresan presupuesto a la Red Nacional de Casas de la Mujer Indígena”, La Jornada, julio de 2020, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/07/15/regresan-presupuesto-a-red-nacional-de-casas-de-la-mujer-indigena-6901.html> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁵⁷ En las investigaciones en el marco de los procedimientos de AVGM, en las que esta CNDH ha participado se ha advertido y en consecuencia recomendado la necesidad de contar con servicios de traducción para la atención de mujeres de pueblos originarios.

¹⁵⁸ INPI, *Guía para la Atención de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ante la Emergencia Sanitaria Generada por el Virus SARS-CoV2(COVID-19)*, mayo de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551398/guia-atencion-pueblos-indigenas-afromexicano-covid19.pdf> Fecha de consulta 25 de mayo de 2021.

seguimiento a su denuncia contra su expareja por violencia en su contra y solicitar una orden de protección, atención que no se le brindó debido a que quien llevaba su caso había dado positivo en COVID-19¹⁵⁹. En este sentido, se requiere una efectiva aplicación de las órdenes de protección ya señaladas, ya que en el contexto de la pandemia el agresor y la víctima pudieran estar conviviendo en un mismo espacio. Se requiere así, fortalecer los mecanismos para la evaluación de riesgo y dar seguimiento a las medidas dictadas.

En cuanto al acceso a la justicia en materia de violencia digital, esta se encuentra definida y regulada en las leyes de acceso a una vida libre de violencia, así como en los códigos penales como la difusión de imágenes de contenido sexual. A nivel federal, el 1 de junio de 2021 fueron publicadas en el DOF las reformas para incluir el concepto y delito. A nivel estatal, de conformidad con el monitoreo legislativo realizado por el PAMIMH, 22 entidades federativas contemplan como un tipo de violencia, la digital y 30 las entidades federativas¹⁶⁰ cuenta con un tipo penal para sancionar la difusión de imágenes con contenido sexual sin el consentimiento de la persona en cualquier medio de difusión (internet, medios impresos, otros).

La mayor parte de las reformas a nivel local se han presentado durante 2020, por lo que se advierte la necesidad de reforzar las capacidades institucionales y de políticas públicas del Estado para garantizar efectivamente la seguridad a las mujeres, niñas y adolescentes en riesgo de sufrir este tipo de violencia.

Antes de la pandemia ya existía un contexto de impunidad, la CNDH en la recomendación 43/2020 reconoció respecto a las víctimas de violencia, “[que] la apatía y la inacción del Estado para establecer políticas públicas que erradiquen la violencia contra las mujeres ha ocasionado que en México ellas se asocien con el objeto de ser escuchadas a fin de recibir la protección que el Estado debe garantizarles con el objeto de tener una vida plena y segura”¹⁶¹.

Asimismo, la CNDH recomendó a las fiscalías que efectúen sus investigaciones desde un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad e interseccionalidad, que permita garantizar el adecuado acceso a la justicia de las víctimas, conforme a los principios *pro persona*, del interés superior de la niñez y de acuerdo a los lineamientos emitidos en los estándares de derechos humanos nacionales e internacionales en la materia¹⁶². Esto, en el contexto de emergencia que representa la pandemia mundial a causa del COVID-19 es un asunto de prioridad.

¹⁵⁹ El Universal, *Rubí denunció a su expareja; la ignoraron*, México, 29 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/rubi-denuncio-su-expareja-la-ignoraron> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁶⁰ Con información al 25 de mayo de 2021: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

¹⁶¹ CNDH, Recomendación General No. 43/2020, p. 3.

¹⁶² *Ibid.*, p. 150.

Finalmente, se advierte que, entre los programas prioritarios, no se incluye un programa presupuestario encaminado en la erradicación de la violencia contra las mujeres¹⁶³. Como se verá a mayor detalle en el ámbito político, la forma en que se destinan los recursos da pauta de las prioridades de un Estado. Si a pesar de que diversas instituciones, estudios y estadísticas muestran que las mujeres serán las más afectadas por la pandemia entre otras razones por verse vulnerado su derecho a vivir una vida libre de violencia, y el Estado no las considera una prioridad, las consecuencias se harán patentes no sólo en los niveles de violencia en su contra, sino en todos los efectos y limitaciones que se derivan de esta situación: su vida, su salud mental y física, autonomía económica, participación política, por mencionar algunas.

D. Ámbito Social: repercusiones en el derecho a la salud de las mujeres

De acuerdo con la LGIMH, el ámbito social comprende desde mejorar el conocimiento y aplicación de la legislación existente en el ámbito de desarrollo social; supervisar la integración de la perspectiva de género al concebir, aplicar y evaluar las políticas y actividades públicas, privadas y sociales que impactan la cotidianidad; hasta revisar permanentemente las políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

El reconocimiento de los derechos sociales son el producto de reivindicaciones de justicia social para brindar protección a las personas más discriminadas en la sociedad. Desde esta perspectiva, los derechos sociales son una aspiración legítima para que las personas, en especial las mujeres, indígenas, niñas y niños, personas afrodescendientes y otros grupos, accedan a condiciones de vida digna. Especialmente cuando las medidas de confinamiento en la crisis sanitaria por COVID-19 se endurecen y ponen en evidencia dicha desigualdad en el acceso a los derechos de las mujeres.

Por ello, ONU Mujeres ha señalado que “garantizar medidas efectivas de prevención y atención a la salud, incluyendo a la salud sexual y reproductiva y la salud mental, durante el periodo de contingencia y en la fase de recuperación, debe ser una prioridad. Al diseñar las respuestas de política pública, se deben considerar diversas barreras en el acceso de las mujeres a la atención médicas.”¹⁶⁴

La Constitución de la OMS afirma que “el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano”¹⁶⁵. Por otro lado, la CEDAW hace referencia al derecho a la salud, i) en el contexto del empleo, “a fin de asegurar

¹⁶³ Denisse Vélez M. y Alma Rosa Colin C, *op. cit.*, p. 34.

¹⁶⁴ ONU Mujeres, El impacto del COVID-19 en la salud de las mujeres, 2020, disponible en: <https://www.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/julio%202020/impacto%20covid%20en%20la%20salud%20de%20las%20mujeres.pdf?la=es&vs=5457> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁶⁵ OMS, *Salud y derechos humanos*, 2021, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20de%20la%20OMS,de%20salud%20de%20calidad%20suficiente> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres los mismos derechos a [...] la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción”¹⁶⁶; ii) respecto a la mujer rural, “para asegurar tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia; [...] beneficiarse directamente de los programas de seguridad social”¹⁶⁷ y iii) para garantizar a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y asegurarle una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.¹⁶⁸

En la recomendación General 24 del Comité de la CEDAW se establece la obligación a los Estados parte de ejecutar una estrategia nacional amplia para fomentar la salud de la mujer durante todo su ciclo de vida. Esto incluye intervenciones dirigidas a la prevención y el tratamiento de enfermedades y afecciones que atañen a la mujer, al igual que respuestas a la violencia contra la mujer, y a garantizar el acceso universal de todas las mujeres a una plena variedad de servicios de atención de la salud de gran calidad y asequibles, incluidos servicios de salud sexual y genésica¹⁶⁹.

Con todo lo anterior, para el presente apartado, se busca dar cuenta de las brechas de género del ámbito social en el marco de la pandemia por COVID-19, y observar el impacto en el acceso a la salud de las mujeres.

La salud se relaciona directamente con el acceso a servicios públicos para su atención y también al acceso a empleos que garanticen la seguridad social para las mujeres. Ello en el entendido de que los servicios de salud desde el ámbito privado tienen un costo que restringe su acceso. En todo el mundo, las personas en mayor situación de pobreza dependiendo de los sistemas públicos se han visto obligadas bien a pagar por atención médica privada, endeudándose y empobreciéndose, o bien a poner en riesgo su bienestar, e incluso su propia vida. Mientras que las personas con una mejor situación económica pueden recibir tratamiento en clínicas privadas dotadas de los recursos necesarios y tienen medios suficientes para distanciarse físicamente del resto, y así garantizar su seguridad.¹⁷⁰

Esta situación, ha sido observada por OXFAM que se ha pronunciado energéticamente, puesto que “en varios países, la carga de la deuda y el legado de las medidas de austeridad y los programas de ajuste estructural han socavado el gasto público y los sistemas de salud, de manera que el nivel de gasto por cuenta propia o copago en la atención médica es muy

¹⁶⁶ CEDAW, *op. cit.*, artículo 11, f.

¹⁶⁷ *Ibid.*, artículo 14, 1, b y c.

¹⁶⁸ *Ibid.*, artículo 12.

¹⁶⁹ CNDH, Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en *Plataforma de armonización legislativa*, 2020, disponible en: <http://armonizacion.cndh.org.mx/Armonia/Armonizacion> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁷⁰ OXFAM, *El virus de la desigualdad, Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible*, 2021, disponible en: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/el-virus-de-la-desigualdad.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

elevado; esto, unido a las tarifas que se imponen a los usuarios de los servicios de salud se traduce en que los servicios esenciales resultan inaccesibles para las personas en situación de pobreza y los grupos excluidos, así como para un gran número de mujeres y de niñas”¹⁷¹.

Sumado a ello, en 2018 el Comité de la CEDAW ya había puntualizado, como parte de su diagnóstico, la persistencia de dificultades para que las mujeres puedan acceder al aborto; la falta de coherencia entre los códigos penales con la *Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres. Criterios para la prevención y atención*, que garantiza el acceso a la anticoncepción de emergencia, a la interrupción legal del embarazo en caso de violación; las denuncias de violencia obstétrica; y las tasas desproporcionadamente altas de mortalidad materna entre las mujeres indígenas, entre otros elementos¹⁷².

Ante ello, las recomendaciones de la CEDAW apuntan a fortalecer los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en el rubro de salud, solicitando que el Estado garantice el marco jurídico necesario para hacer efectivos estos derechos.

Esto cobra especial relevancia en el contexto actual, que como se señaló en el apartado anterior, se presenta un aumento de los índices de violencia sexual durante el periodo en que la política de confinamiento mantuvo a las mujeres, niñas y adolescentes en sus hogares con sus agresores. Así como la reducción de movilidad, impacto económico y falta de continuidad en las atenciones, que elevó su situación de riesgo para que sus derechos sexuales y reproductivos fueran violentados.

En relación a la salud mental, antes de la emergencia sanitaria derivada de COVID-19, México ya enfrentaba grandes desafíos. Según la Organización Mundial de la Salud, la probabilidad de que una mujer desarrolle depresión en su vida es el doble respecto a los hombres, quienes son más propensos a enfermedades relacionadas con el consumo del alcohol u otras sustancias¹⁷³.

Como se indicaba en el ámbito cultural, la pandemia y sus diversas consecuencias han afectado también a la salud mental, la cual abarca una amplia gama de actividades directa o indirectamente relacionadas con el componente de bienestar mental, siendo esta más que la ausencia de enfermedad al estar íntimamente relacionada con la salud física y la conducta¹⁷⁴. La OMS ha destacado como las situaciones de emergencia pueden

¹⁷¹ *Idem*.

¹⁷² Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, (CEDAW/C/MEX/CO/9) 25 de julio de 2018, párrafo 41, p. 14, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en. Fecha de consulta 25 de mayo de 2021.

¹⁷³ OMS, *Gender and women's mental health*, 2020, disponible en: <https://www.who.int/teams/mental-health-and-substance-use/gender-and-women-s-mental-health> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁷⁴ OMS-Fundación Victorian y la Universidad de Melbourne, *Promoción de la salud mental*, OMS, Francia, 2004, disponible en: https://www.who.int/mental_health/evidence/promocion_de_la_salud_mental.pdf Fecha de consulta 25 de mayo de 2021.

desencadenar problemas de salud mental, ya que se presentan tres factores habituales: “i) aumento de las tasas de problemas de salud mental, ii) debilitamiento de la infraestructura en este ámbito, y iii) dificultades de coordinación con los organismos y agentes que prestan apoyo de salud mental y psicosocial”¹⁷⁵. Toda vez que atender la salud mental reporta beneficios a una persona en individual, su comunidad y a nivel social, su priorización después de una emergencia resulta indispensable para la recuperación de la sociedad y de las mujeres en lo particular.

En este sentido, el Estado mexicano se ve obligado a adoptar medidas especiales para las mujeres en el marco de la pandemia, a fin de asegurar, en todas las fases del desarrollo y atendiendo las enfermedades que perjudican predominantemente a mujeres, el acceso a servicios de atención médica en condiciones dignas para que puedan cuidar de su salud, física y mental, y a decidir sobre sus cuerpos.

a. Contexto del acceso de las mujeres al derecho a la salud

Uno de los grandes desafíos que México enfrenta es el alto índice de embarazos en adolescentes el cual se relaciona tanto con la violencia sexual, la falta de educación sexual, el acceso a anticonceptivos para todas las y los adolescentes, la falta de acceso a la interrupción legal del embarazo, la falta de servicios especializados en salud sexual y reproductiva para adolescentes, entre otras.

De acuerdo con el informe *Determinantes del embarazo adolescente en México y su impacto socioeconómico 2021*¹⁷⁶, el embarazo adolescentes en México se encuentra vinculado con las siguientes situaciones: falta de proyecto de vida, desigualdad económica y social, abandono escolar, falta de educación integral en sexualidad universal y de calidad, necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos, inicio tardío de uso de métodos anticonceptivos, inicio temprano de la vida sexual sin protección, bajo uso de métodos anticonceptivos en la primera relación sexual y, por último, matrimonio y uniones tempranas/infantiles y, con ellas, abuso y coerción sexual.

Así, se puede advertir que, respecto a las transiciones de la vida sexual y reproductiva, la edad promedio de la primera relación sexual de un grupo de mujeres de 25-34 años en 2014 fue de 17.7 años y de 21.9 años en su primero uso de métodos, mientras que, en 2018, en la primera relación sexual fue de 17.5 y el primer uso de métodos de 20.1¹⁷⁷. Se observa que la diferencia entre primera relación sexual y uso de métodos ha disminuido, sin embargo, sigue siendo una brecha importante y que debe ser destacada, pues el confinamiento ha dado

¹⁷⁵ OMS, *Volver a construir mejor: Atención de salud mental sostenible después de una emergencia*, p. 2, 2013, disponible en: https://www.who.int/mental_health/emergencies/building_back_better/es/ Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁷⁶ CONAPO, *Determinantes del embarazo adolescente en México y su impacto socioeconómico*, 2021, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/627660/DeterminantesImpactoEA_final.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁷⁷ *Idem*.

elementos que la potencializan por las restricciones en el acceso a instalaciones de salud y las medidas sanitarias.

En 2018, 60.4% de las y los adolescentes (15 a 19 años) usó un método anticonceptivo en su primera relación sexual, del cual el 91.2% usó condón, 5.1% métodos hormonales y 3.7% otros¹⁷⁸. Las razones de no uso fueron por el 36.5% porque no planeaban tener relaciones sexuales, 17.3% no conocía o no sabía dónde obtener, 16.1% quería embarazarse y 15.8% no creyó que podría embarazarse¹⁷⁹.

Sobre la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos modernos en mujeres en edad fértil sexualmente activas, en 2018, fue la siguiente: 57.3% en grupos de mujeres de 15 a 19 años; 64.3% entre 20 a 24 años; 68.4% entre 25 a 29 años; 72.3% entre 30 a 34 años; 77% entre 35 a 39 años; 77.9% entre 40 a 44 años; y 75.7% entre 45 a 49 años¹⁸⁰. Además, la participación masculina en la prevalencia anticonceptiva fue de 26.6% entre las adolescentes¹⁸¹.

Finalmente, el documento arroja datos sobre la distribución porcentual de las mujeres de 20 a 24 años de acuerdo con resultado de su embarazo en la adolescencia de conformidad con la Encuesta Nacional de los Factores Determinantes del Embarazo Adolescente (2017). Estos muestran que el 82% acabaron en nacido(a)s vivo(a)s, 15.6% en pérdida o aborto, 1.3% nacido(a) vivo(a) actualmente fallecido(a) y 1.2% nacido(a) muerto(a). Específicamente sobre el caso de pérdida o aborto, 80% fueron espontáneos, 10.7% no querían hijo(a)s, 5.0% por falta de apoyo de la pareja, 1.4% quería seguir estudiando y 2.6% no especificado¹⁸².

De acuerdo con el Censo 2020, a finales de marzo de ese año, había en México 7 187 niñas entre 12 y 14 años con al menos un(a) hijo(a) nacido(a) vivo(a), de las cuales 597 hablaban una lengua indígena y 160 se consideraban afromexicanas. Para las adolescentes entre 15 y 19 años, el número se eleva a 537 574, 47 875 y 11 304, respectivamente. En la siguiente tabla se observa como estas cifras significan que las niñas y adolescentes que hablan una lengua indígena o se consideran afromexicanas tienen mayor propensión a ser madres.

¹⁷⁸ *Idem.*

¹⁷⁹ *Idem.*

¹⁸⁰ *Idem.*

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² *Idem.*

Tabla 9. Niñas y adolescentes con al menos un hijo(a) nacido(a) vivo(a), por condición de habla de lengua indígena y auto adscripción afrodescendiente (2020)

Edad	Población total	Al menos 1 hijo(a)	Porcentaje
Total de las niñas y adolescentes			
12 a 14 años	3,229,273	7,187	0.22%
15 a 19 años	5,344,540	534,574	10.00%
Niñas y adolescentes que hablan una lengua indígena			
12 a 14 años	186,386	597	0.32%
15 a 19 años	306,456	47,875	15.62%
Niñas y adolescentes que se consideran afromexicanas			
12 a 14 años	56,106	160	0.29%
15 a 19 años	102,472	11,304	11.03%

Fuente: CNDH con información del Censo 2020.

La pandemia por COVID-19 ha tenido un impacto demográfico en el país, principalmente por el número de muertes, pero también por el número de embarazos no deseados que ha propiciado el confinamiento, así señaló la secretaria general del CONAPO, Gabriela Rodríguez¹⁸³.

Respecto a las adolescentes embarazadas, en 2018 se observó que el 53.2% no había planeado el embarazo (31.7 no era planeado y el 15.1 no era deseado)¹⁸⁴. Preocupa a la CNDH que dichos datos aumenten para 2020, ya que el confinamiento ha propiciado que las mujeres tengan menor acceso a anticonceptivos, así como preferir no acudir a los servicios de salud sexual y reproductiva por miedo al contagio de COVID-19. De acuerdo con estimaciones del CONAPO, en este periodo, el número de mujeres con necesidades insatisfechas de anticoncepción (NIA) podría aumentar hasta un 30%¹⁸⁵. En un escenario moderado con un aumento de las NIA del 20%, se espera un número adicional de 145,719 embarazos no deseados/planeados entre mujeres de 15 a 49 años y de 21,575 embarazos no deseados/planeados entre adolescentes de 15 a 19 años.¹⁸⁶

Si bien la información generada hasta el momento se compone de estimaciones, es importante monitorear este fenómeno, con especial consideración a las niñas y adolescentes en el ámbito rural, indígenas y afrodescendientes, pues como se señaló históricamente su tasa específica de fecundidad es mayor que para las áreas urbanas, las adolescentes no indígenas y no afrodescendientes¹⁸⁷.

¹⁸³ CONAPO, *Participa CONAPO en diálogo virtual sobre "Los efectos de la pandemia del COVID-19: desafíos para la salud sexual y reproductiva"*, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/articulos/participa-conapo-en-dialogo-virtual-sobre-los-efectos-de-la-pandemia-del-covid-19-desafios-para-la-salud-sexual-y-reproductiva?idiom=es> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁸⁴ CONAPO, *Determinantes del embarazo...*, op. cit.

¹⁸⁵ Animal Político, *Confinamiento por COVID dejaría más de 100 mil embarazos no deseados*: CONAPO, México, 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/embarazos-no-deseados-confinamiento-covid-conapo/>.

¹⁸⁶ CONAPO, *Participa CONAPO en ...*, op. cit.

¹⁸⁷ CONAPO, *Determinantes del embarazo...*, op. cit.

Que una mujer se embarace siendo niña o adolescente la coloca en una situación de mayor riesgo a sufrir violencia, abandonar la escuela, mermando así su posibilidad de autonomía económica e incorporación al mercado laboral, perpetrando condiciones de pobreza. Aunado al hecho de que una de las principales causas de muerte en niñas y adolescentes son las complicaciones en el embarazo y parto.

A esta situación en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, en general, hay que sumarle el desigual contexto de derechohabiencia, donde sólo 44 de cada 100 mujeres están afiliadas a alguna institución de salud, manteniendo la desigualdad en las mujeres¹⁸⁸; así como las barreras para acceder a un aborto libre y seguro, en específico.

En una publicación del CNEGSR¹⁸⁹ Amaranta Manrique y María de Jesús Medina, son enfáticas en señalar que la distribución de recursos y personal médico para atender la pandemia puede tener un impacto en la salud sexual y reproductiva de las mujeres, más “en este país con altas tasas de violencia gineco-obstétrica”¹⁹⁰. Así, agregan las autoras “aunque en nuestro país ya se emitió un lineamiento especial de atención para mujeres embarazadas, protegiéndolas también de contagio de COVID-19, es necesario hablar sobre el acceso a servicios de emergencia a mujeres víctimas de violencia sexual, como medios seguros para interrumpir un embarazo producto de una violación”¹⁹¹.

Además, en un país donde la violencia contra las mujeres va en aumento, comentan con preocupación que “algunas legislaturas locales, se contraponen a garantizar estos derechos, protegiendo la vida desde la concepción poniendo en peligro el acceso a mujeres a abortos libres y seguros dado la posible confusión a la que se puede enfrentar las y los profesionales de la salud”¹⁹², este es el caso de 21 entidades federativas¹⁹³.

Sobre la Razón de Mortalidad Materna (RMM), las entidades federativas con el mayor número de defunciones en mujeres por cada 100 mil nacimientos estimados durante el embarazo, en el parto o en el puerperio en un año fueron: en 2010, Guerrero (69.3) y Oaxaca (71.2), en 2015, Chiapas (68.4) y Nayarit (66.9), y en 2020, con cifras preliminares se

¹⁸⁸ INEGI, *Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer datos nacionales*, México, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/mujer2020_Nal.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁸⁹ Amaranta Manrique de Lara y María de Jesús Medina, *Dilemas de la pandemia COVID-19 con mirada de mujeres*, Género y salud en cifras, CNEGSR, 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/620780/Revista_18-3_FINAL.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 19.

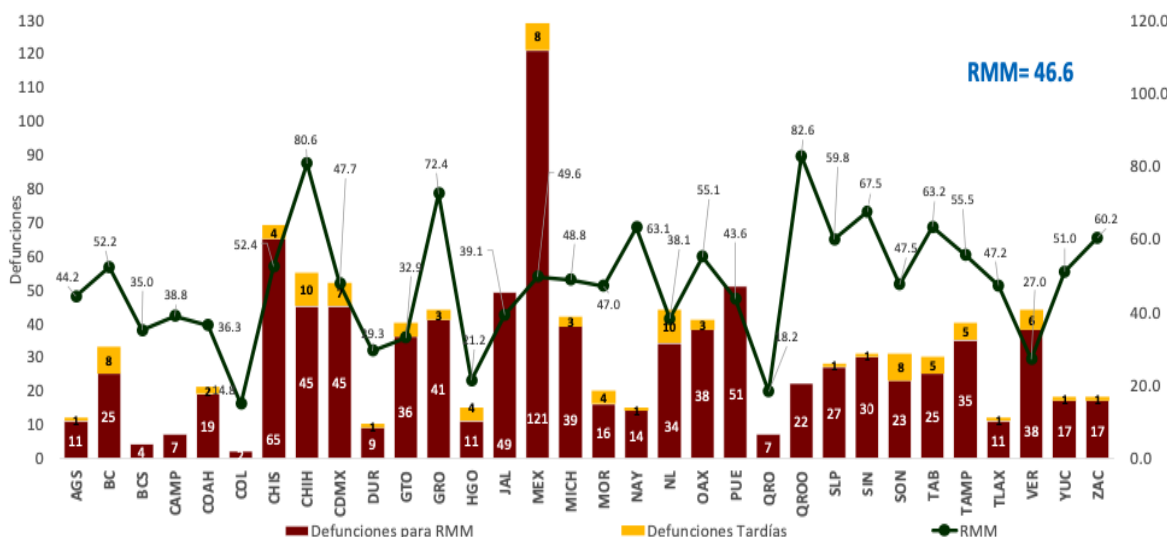
¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² *Idem.*

¹⁹³ CNDH, *Reporte de monitoreo legislativo en torno al aborto legal y voluntario del embarazo y la protección a la vida desde la concepción*, México, 2021, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Observancia/Delito_Aborto_2021.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

encuentran Chihuahua (80.6) y Quintana Roo (82.6)¹⁹⁴, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 12. Preliminar de motilidad materna por entidad de residencia y RMM 2020



Fuente: SSA, informes semanales de notificación inmediata de muerte materna, semana 53 2020.

Si bien, hasta 2019 se habían mantenido una tendencia a la baja a nivel nacional, en 2020 se registra un cambio principalmente por que el 21.6% de las muertes maternas fueron causadas por COVID-19 confirmado y 4.9% por COVID-19 sin virus identificado. Esta situación pone en juego los avances llevados a cabo en los últimos años para reducir las muertes maternas y garantizar a las mujeres sus derechos sexuales y reproductivos.

¹⁹⁴ Para las cifras de 2010 y 2015, CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos, disponible en: https://observatorio.cndh.org.mx/atlas/1?indicador_id=295&show_time=0. Para cifras de 2020, Secretaría de Salud, Informe semanal de notificación inmediata de muerte materna, semana epidemiológica 53 de 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/604103/MMAT_2020_SE53.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

Tabla 10. Defunciones maternas y razón de muerte materna por causa agrupada, 2019 y 2020

Causas básicas (sujetas a reclasificación)	2019			2020		
	Total	RMM	%	Total	RMM	%
COVID-19 confirmado	NA	NA	NA	202	10.1	21.6
COVID-19, sin virus identificado	NA	NA	NA	46	2.3	4.9
Enf. Hipertensivas, edema y proteinuria	142	6.4	20.6	141	7.0	15.1
Hemorragia obstétrica	141	6.4	20.4	129	6.4	13.8
Complicaciones del emb. parto y puerperio	40	1.8	5.8	49	2.4	5.2
Enf. del sistema respiratorio que complica el embarazo, parto y puerperio	38	1.7	5.5	38	1.9	4.1
Embolia obstétrica	23	1.0	3.3	-	-	-
Embarazo ectópico	-	-	-	33	1.6	3.5
Atención a la madre por otros problemas fetales	-	-	-	32	1.6	3.4
Aborto	62	2.8	9.0	25	1.2	2.7
Sepsis y otras infecciones puerperales	23	1.0	3.3	21	1.0	2.2
Dengue	9	0.4	1.3	-	-	-
Trauma obstétrico	5	0.2	0.7	-	-	-
Las demás causas directas	-	-	-	22	1.1	2.4
Muerte obstétrica de causa no especificada	3	0.1	0.4	4	0.2	0.4
Mola hidatiforme	3	0.1	0.4	-	-	-
Otras causas	5	0.2	0.7	-	-	-
Causas maternas indirectas no infecciosas	170	7.7	24.6	149	7.4	16.0
Causas maternas indirectas infecciosas	22	1.0	3.2	24	1.2	2.6
Sin clasificar	4	0.2	0.6	19	0.9	2.0
Total	690	31.1	100.0	934	46.6	100.0

Fuente: CNDH, con datos del SSA, informes semanales de notificación inmediata de muerte materna, 2019 y 2020.

Respecto a la cobertura universal en salud sexual y reproductiva, la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (CRPD) y el UNFPA, señalaron que la emergencia sanitaria la estaba afectando desproporcionadamente en sus cuatro pilares, generando una reducción en su cobertura y un incremento en las muertes maternas y embarazos no intencionales¹⁹⁵:

- 1) La disponibilidad de los servicios de salud sexual y reproductiva;
- 2) Los recursos y el equipamiento;
- 3) La demanda; y
- 4) El acceso a los servicios de salud.

En México, resulta indispensable contar con mayor información de cuáles han sido la magnitud de la afectación de estos pilares a fin de atender a las mujeres cuyos derechos humanos se han vulnerado y prevenir futuras violaciones.

Por otra parte, el coronavirus ha evidenciado la importancia que tienen las personas que desempeñan trabajos en ámbitos esenciales, por ejemplo, el de salud, los cuidados, la

¹⁹⁵ Idem.

docencia, etc. Por ello, otro sector importante de mujeres en una situación vulnerable es el del sector salud, donde altos índices de discriminación y violencia las han acompañado.

De acuerdo con la OMS, 70% del total de las personas que trabajaban en el sector sanitario y social en América Latina son mujeres. En el documento *El trabajo de cuidados en México en el contexto de la pandemia de la COVID-19* del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República¹⁹⁶, se señala que:

En México, casi 500 mil personas se dedican a la enfermería con un grado técnico o especializado, de las cuales 79% son mujeres. Ellas, por lo tanto, están expuestas a un mayor riesgo de contagio por el destacado papel que desempeñan en la primera línea de atención de la COVID-19, ya sea en el cuidado directo de las personas que acuden a los servicios médicos, como en otras actividades dentro de las unidades de salud.

No solo ellas son mayoría en el personal sanitario, también están sobrerrepresentadas en los servicios asociados al mantenimiento y operación de las instalaciones hospitalarias, como los de limpieza, lavandería y alimentación, así como en servicios esenciales que han permanecido abiertos durante toda la pandemia, como es el caso de las farmacias y los supermercados. En México, 62% de las 1.04 millones de personas que se desempeñan en este tipo de empleos, son mujeres.

Durante la pandemia han surgido múltiples denuncias por discriminación al personal sanitario que lucha en primera línea para tratar de salvar la vida de los pacientes contagiados por la COVID-19. Así se observa que el 34.38% (11) de las entidades federativas regulan en su Código Penal la discriminación u odio contra el personal que labora en los centros de salud, estos son: Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. Quedando pendiente tanto en el Código Penal Federal y en 21 entidades federativas prever en su regulación este delito.

Respecto a la salud mental de las mujeres, aspecto de la salud pobremente atendido en México, ha sido fuertemente afectada por múltiples factores durante la pandemia. Un estado que las personas han vivido es la incertidumbre y el temor al contagio, sin embargo, la sobrecarga física, mental y emocional que están enfrentando las mujeres, al tener que asumir la responsabilidad del cuidado de los miembros del hogar sumado al estrés laboral y económico, al aumento en el riesgo de violencia y desgaste por el confinamiento prolongado, propicia un aumento de las brechas de género en salud mental.

En México, la Encuesta de Seguimiento de los Efectos de la COVID-19 en el Bienestar de los Hogares (ENCOVID-19) muestra que las mujeres durante todos los meses del confinamiento

¹⁹⁶ Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *El trabajo de cuidados en México en el contexto de la pandemia de la Covid-19*, 2021, disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5225/docto%20cuidados%20aRev4%20pxp.pdf?sequence=1&isAllo wed=y> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

han reportado mayores niveles de prevalencia de síntomas de ansiedad respecto de los hombres. Asimismo, más del 25% de las mujeres presentó síntomas de depresión, prevalencia que resulta ser del doble de la registrada por los hombres¹⁹⁷.

Como se señaló en el ámbito cultural, las mujeres se encuentran en desventaja para poder realizar actividades relacionadas con el autocuidado y el bienestar, como serían técnicas de relajación, ejercicio físico, diversión, etc.¹⁹⁸, para aminorar estos síntomas en su salud mental. Esta desventaja, revela la ENUT, se evidencia en el número de mujeres (21%) que dedican tiempo a la semana a la asistencia a eventos culturales, deportivos y de entretenimiento.

De esta forma, el PNUD ha señalado que “como consecuencia, para enfrentar los factores de estrés y preocupación, tanto mujeres como hombres podrían incrementar su consumo de alcohol, cigarro, drogas o conductas potencialmente nocivas y/o adictivas, con un impacto negativo en su bienestar físico y emocional. También se observa que el deterioro de la salud mental en las y los cuidadores tiene un efecto en los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado”¹⁹⁹.

b. Análisis de las acciones del Estado para la atención de la salud de las mujeres en la pandemia

De las acciones llevadas a cabo por el Estado, se pueden distinguir aquellas encaminadas a garantizar los derechos reproductivos en la atención de mujeres embarazadas y de prevención de la mortalidad materna; la prevención del embarazo adolescente; el ejercicio de los derechos sexuales en relación con el acceso a una vida libre de violencia, y la atención al personal de salud.

En cuanto a la prevención de la mortalidad materna, en el *Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*²⁰⁰ se contempla a las mujeres embarazadas entre la población en riesgo de desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa del virus y que debe evitar la asistencia a los centros de trabajo.

¹⁹⁷ Ibero|UNICEF, *Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicano*, México, 2020, disponible en: <https://equide.org/wp-content/uploads/2020/12/PP-ENCOVID19-Abr-Oct-2020-final.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁹⁸ Bisquerra Alzina, R., *Educación emocional y bienestar*, 2005, Red AGE, disponible en: <http://www.redage.org/publicaciones/educacion-emocional-y-bienestar> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

¹⁹⁹ PNUD, *Madres trabajadoras y Covid-19: efectos de la pandemia en circunstancias de teletrabajo en México*, 2021.

²⁰⁰ DOF, *Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*, 24 de marzo de 2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020 Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

Posteriormente, se emitió el *Lineamiento para la prevención y mitigación de COVID-19 en la atención del embarazo, parto, puerperio y de la persona recién nacida*²⁰¹, que incluye recomendaciones generales y específicas en la materia. Entre estas destaca el establecimiento de un plan estatal para garantizar la atención de la salud reproductiva, atención del aborto seguro, disponibilidad de atención a través de líneas telefónicas, en especial la Línea MATERNA 800 628 37 62.

Como se anunció el 11 de mayo de 2021, se planea vacunar a las embarazadas en la siguiente etapa de vacunación, ya que durante el embarazo se pueden “presentar complicaciones graves de COVID-19 que ameriten hospitalización, ingreso a unidades de terapia intensiva y necesidad de ventilación mecánica, condiciones que aumentan el riesgo de morir por COVID-19”²⁰².

Respecto a la atención del embarazo adolescente, en la presentación del documento *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes en México*, la titular de la CONAPO anunció que, con la finalidad de atender el embarazo en la adolescencia, se trabaja en una segunda fase de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) incluye “un nuevo andamiaje institucional, ejes de acción más articuladores y territorializados, a fin de lograr mejores resultados y ajustarse a las prioridades de la nueva administración”²⁰³.

Preocupa a la CNDH que no exista mayor información pública disponible, a pesar de las consecuencias en la vida y los derechos de niñas y adolescentes, que como se señaló más arriba, su proyecto de vida se ve afectado.

Para atender los derechos sexuales en conexión con el derecho a vivir una vida libre de violencia, en el *Lineamiento para la prevención y mitigación de COVID-19 en la atención del embarazo, parto, puerperio y de la persona recién nacida* se recomienda la atención integral del aborto seguro, que abarca no sólo el aborto espontáneo sino los casos permitidos por las leyes:

- La interrupción legal del embarazo hasta de las doce semanas completas de gestación en la Ciudad de México y el estado de Oaxaca.
- La interrupción voluntaria cuando el embarazo es producto de violación en las 32 entidades federativas del país, contemplada en la Ley General de Víctimas, en el Reglamento de la Ley General

²⁰¹ Gobierno de México, *Lineamiento para la prevención y mitigación de COVID-19 en la atención del embarazo, parto, puerperio y de la persona recién nacida*, 20 de julio de 2020, disponible en: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/07/Lineamientos_Prevencion_COVID19_Embarazos_V2.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²⁰² Gobierno de México, *Vacunas para mujeres embarazadas*, confróntense en: <https://coronavirus.gob.mx/vacuna-covid-19-y-embarazo/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²⁰³ Secretaría de Gobernación, *Participa Conapo en el lanzamiento del informe del UNFPA sobre 'Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes en México'*, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/participa-conapo-en-el-lanzamiento-del-informe-del-unfpa-sobre-consecuencias-socioeconomicas-del-embarazo-en-adolescentes-en-mexico> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

de Salud en Materia de Atención Médica, en la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 Violencia Familiar, Sexual y contra las mujeres, Criterios para la Prevención y Atención y en la Guía de Práctica Clínica “Prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres de 12 a 59 años de edad, con énfasis en violencia sexual”.

- La interrupción del embarazo por riesgo a la salud materna como causal de exclusión de responsabilidad penal.²⁰⁴

Al respecto, son 25 entidades federativas que prevén la exclusión de responsabilidad en caso de “peligro de muerte de la mujer”²⁰⁵ y 16 entidades federativas las que la contemplan en casos de “graves daños a la salud de la mujer”²⁰⁶, sólo en dos estados no se prevé ninguna de las dos excluyentes: Guanajuato y Querétaro, por lo que resulta indispensable la reforma en su marco normativo para su inclusión.

Sin embargo, en atención a las proyecciones analizadas, se considera prioritario brindar mayor fuerza jurídica a estas recomendaciones y llevar a cabo acciones claras y transparentes para atender los derechos sexuales y del acceso a una vida libre de violencia de mujeres, adolescentes y niñas que, con motivo de la pandemia, no han tenido acceso a métodos anticonceptivos o se han visto expuestas a violencia sexual.

Por lo que hace a la atención de las necesidades del personal que labora en el Sector Salud, el IMSS y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social firmaron un acuerdo para implementar medidas de protección al personal durante la contingencia, en él se incluye que se mantendrá el “servicio de guarderías [...] para personal de la salud que realiza funciones esenciales y se reforzará el filtro de entrada con un médico general. Se procurará que las trabajadoras y trabajadores con hijos menores de 12 años de edad en etapa escolar y/o que tengan alguna discapacidad, realicen sus actividades en casa”²⁰⁷.

Dicha situación es similar para las estancias infantiles del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que mantiene abiertas 120 de sus 223 estancias, para dar atención a madres y padres que laboran en áreas prioritarias del sector público como son Salud y Seguridad Pública²⁰⁸.

²⁰⁴ Gobierno de México, *op. cit.*, p. 92.

²⁰⁵ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

²⁰⁶ Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

²⁰⁷ IMSS, *Boletín: Firman IMSS y Sindicato acuerdo para implementar medidas de protección al personal durante contingencia por COVID-19*, No. 138, México, 2020, disponible en: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202003/138> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²⁰⁸ ISSSTE, *Operan con normalidad estancias infantiles del ISSSTE*, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/issste/prensa/operan-con-normalidad-estancias-infantiles-del-issste>; ISSSTE, *Reconoce el ISSSTE valiosa labor del personal de las estancias infantiles en pandemia*, México, 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/issste/prensa/reconoce-el-issste-valiosa-labor-del-personal-de-las-estancias-infantiles-en-pandemia?idiom=es> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

Por otro lado, el 11 de enero de 2021, se publicó el documento rector de la *Política Nacional de Vacunación Contra el Virus SARS-CoV-2, para la Prevención de la COVID-19 en México*²⁰⁹, en el cual se señala que la estrategia de vacunación implica grandes retos, “entre los que destacan los diferentes requerimientos de manejo y administración de los prospectos de vacunas, la poca disponibilidad mundial de vacunas en el corto y mediano plazo y la necesidad de no afectación a la operación del programa de vacunación existente en el país”²¹⁰.

Asimismo, se tomaron en cuenta las recomendaciones del Grupo Técnico Asesor de Vacunas las cuales buscan una estrategia para reducir el número de muertes asociadas con COVID-19, diseñada con base en la mortalidad observada en México; la cual “se realizó mediante un análisis minucioso de la información nacional e internacional, se revisaron estudios específicos de riesgos de salud, pobreza e inequidad con relación a la infección y muerte por COVID-19, realizados en el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), además de los criterios de promoción del bienestar humano, respeto igualitario, equidad global, equidad nacional, reciprocidad y legitimidad”²¹¹.

Ante ello, esta Comisión Nacional reconoce la compleja tarea de creación de una estrategia de vacunación y la garantía al acceso a la vacuna contra el COVID-19 para todas y todos, que está haciendo el Estado mexicano. No obstante, cabe recordar la pandemia preexistente a la pandemia por COVID-19, a saber, la violencia contra las mujeres, la cual se ha agravado en este panorama. Por eso, es imprescindible que se ofrezca prioridad en las diferentes etapas del plan de vacunación a las condiciones de prevención y atención a la violencia contra las mujeres, por ejemplo, a las mujeres en refugios y a las y los servidores públicos, específicamente, que ofrecen atención a estos casos.

Por último, el Estado mexicano ha enfrentado un gran reto respecto a la garantía de cuidado y bienestar socioemocional de las mujeres, especialmente. Aunado a ello, se observa que, desde marzo de 2020, la Secretaría de Educación Superior ofrece apoyo psicológico relacionado con el COVID-19 para la población que lo requiera, con el apoyo de instituciones educativas de todo el país mediante *Educatel*, una línea telefónica especial. Este servicio, señaló el Secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán, “coadyuva en la atención para a la población en aislamiento, y es parte de las medidas para la prevención del contagio del virus”²¹².

²⁰⁹ Gobierno de México, *Política Nacional de Vacunación Contra el Virus SARS-CoV-2, para la Prevención de la COVID-19 en México*, 2021, disponible en: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/PolVx_COVID_-11Ene2021.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²¹⁰ *Idem*.

²¹¹ *Idem*.

²¹² Gobierno de México, *Ofrece Educatel apoyo psicológico relacionado con el COVID-19*, Boletín No. 84, SEP, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/es/articulos/boletin-no-84-ofrece-educatel-apoyo-psicologico-relacionado-con-el-covid-19?idiom=es> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

La ONU ha comentado que “la gran mayoría de las necesidades de salud mental siguen sin abordarse. La respuesta se ve obstaculizada por la falta de inversión en la promoción, prevención y atención de la salud mental antes de la pandemia”²¹³. Con ello, se ha puesto en evidencia la necesidad de generar mayor conocimiento sobre los motivos y efectos, inmediatos y de largo plazo, que ha tenido la pandemia en la salud mental de las mujeres en México, y en grupos específicos, como las mujeres trabajadoras.

E. Ámbito Político: repercusiones en la participación política de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en los programas que hacen frente a la pandemia

El ámbito político se configura a partir de las acciones para fomentar la participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas; integra la revisión a la diversa normativa que influye directa o indirectamente en la toma de decisiones a nivel sanitario, educativo, científico, legislativo y económico, tanto en la gestión pública como privada.

De conformidad con la LGIMH para atender este ámbito, las autoridades competentes deben desarrollar acciones para:

- Promover participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos.
- Fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos y en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera en los tres poderes del estado.
- Desarrollar estadística sobre puestos de toma de decisión en los sectores público, privado y de la sociedad civil.

La preocupación por la participación político-electoral de las mujeres ha estado presente en instrumentos internacionales, consensos y en la agenda internacional. De tal forma, los Objetivos del Desarrollo Sostenible señalan las metas de:

- 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública
- 5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.²¹⁴

Con distintas manifestaciones, la participación equilibrada de las mujeres comprende desde impulsar y formar parte de organizaciones de la sociedad civil, realizar trabajo por la

²¹³ ONU, *Informe de políticas: COVID-19 y la necesidad de actuar en relación con la salud mental*, GNUDS, 2020, disponible en: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/UN-PolicyBrief-COVID-19-and-mental-health.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²¹⁴ ONU, *Metas del objetivo 5*, 2021, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

comunidad, hasta ocupar posiciones de decisión en las instituciones de gobierno, votar, o contender por algún cargo de elección popular.

En el ámbito político-electoral, los principales obstáculos que enfrentan las mujeres se derivan de los prejuicios y estereotipos de género, que se pueden manifestar en expresiones de violencia. Para hacerle frente, en 2015 se adoptó la *Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres*, en la que se señalan diversos compromisos normativos y de políticas públicas para promover acciones en materia de violencia, del acoso político contra las mujeres y que faciliten la igualdad sustantiva, el fortalecimiento de sus liderazgos y su permanencia en los espacios de toma de decisiones en su aplicación a nivel nacional y estatal.

Como se puede advertir del análisis llevado a cabo en los ámbitos económico, social, civil y cultural, la pandemia por COVID-19 ha profundizado las desigualdades e inequidades derivadas de la pérdida de empleos y de ingresos; se están reforzando estereotipos de género ya que las mujeres asumen en mayor medida las labores de cuidado y trabajo del hogar; las mujeres son las que se encuentran en la primera línea de atención de la enfermedad (63%)²¹⁵; han aumentado los índices de violencia en su contra.

En este sentido, resulta importante la inclusión de las mujeres en los espacios de gestión y decisión para hacer frente a la pandemia por COVID-19, así como de la perspectiva de género en el diseño e implementación de las políticas en esta materia, por lo que estos dos aspectos del ámbito político serán objeto de estudio en la presente sección.

a. Contexto del acceso de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en los espacios de decisión

En cuanto a la inclusión de las mujeres en los espacios de gestión y decisión, es importante señalar que en 2019 se aprobó una reforma a la CPEUM para incorporar el principio de paridad en los órganos y organismos del sector público y de interés público²¹⁶.

Derivado de este avance histórico en la participación política de las mujeres, el 13 de abril de 2020 se aprobó un paquete de reformas a ocho leyes en materia de violencia política y paridad de género. Durante estos dos años, diez entidades federativas regularon el delito de violencia política, al pasar de cinco entidades que contemplaban esta conducta delictiva en 2018 a 14 en 2020²¹⁷.

²¹⁵ CONEVAL, *El CONEVAL da a conocer el Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020*, Comunicado No. 1, 9 de febrero de 2021, p. 3, disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_01_I EPDS_2020.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²¹⁶ Véase un análisis completo en CNDH, *La participación política de las mujeres en México*, 2020, p. 8.

²¹⁷ Veracruz eliminó el delito en 2020, cfr. *Reporte de monitoreo legislativo en torno a la regulación de la violencia política por razones de género como delito*, marzo 2021, disponible en:

Resulta de vital importancia la correcta implementación en el proceso electoral 2020-2021, de la reforma constitucional de 2019 que incorpora el principio de paridad y significa un gran avance en el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en los partidos políticos, en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como en los órganos autónomos. A pesar de estos avances, aún queda pendiente de aprobar la modificación de diversas leyes para cumplir con la reforma, las cuales fueron dictaminadas con cambios en comisiones por el Senado de la República, pero no se ha sometido a discusión en su Pleno²¹⁸.

Durante las elecciones, se han presentado distintas acciones encaminadas a evadir el principio de paridad y las acciones de inclusión en la participación política. Un ejemplo de ello se dio en Tlaxcala, donde 18 candidatos hombres que, a decir por los medios de comunicación, se registraron como hombres y cambiaron su autoadscripción a mujeres para ser considerados como miembros de la comunidad de la diversidad sexual a fin de cumplir con las cuotas de inclusión obligatorias²¹⁹.

Asimismo, como en años anteriores, se han presentado diversos actos de violencia política de género contra las mujeres en el cual 29 mujeres han sido asesinadas²²⁰, y el INE había recibido hasta el 11 de abril de 2021, 67 quejas, denuncias o vistas de casos en la materia en lo que va iba del proceso electoral²²¹. Por su parte, el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género tiene registradas a 48 personas sancionadas²²², presentándose el mayor número de casos en Oaxaca (19) y Veracruz (16), todas estas en el ámbito municipal.

Es importante considerar que, aunado al contexto de violencia política de género que viven las mujeres, las afectaciones desproporcionadas hacia las mujeres producto de las acciones para hacer frente a la contingencia, como son el incremento de las cargas de cuidados, limitan su participación tanto para votar como ser votadas.

En segundo lugar, con relación a la integración de la perspectiva de género en las políticas para hacer frente a los efectos derivados de la contingencia, esta se puede evaluar a partir

https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Observancia/Delito_Violencia_Politica_2021.pdf Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²¹⁸ Lorena Vázquez Correa y Marisol Vázquez Piñón, *Del dicho al hecho: pendientes legislativos en la reglamentación de la paridad en todo*, en *Animal Político*, México, 4 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/del-dicho-al-hecho-pendientes-legislativos-en-la-reglamentacion-de-la-paridad-en-todo/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²¹⁹ El Financiero, *Candidatos en Tlaxcala se 'autoadscriben' como mujeres para cumplir con paridad... y se los avalan*, México, 6 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/05/06/candidatos-en-tlaxcala-se-autoadscriben-como-mujeres-para-cumplir-con-paridad-y-se-los-avalan/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²²⁰ Cifra reportada al 30 de abril de 2021. *Animal Político*, *En 8 meses van 210 víctimas por violencia política en México; 143 de ellas fueron mortales: Integralia*, México, 9 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/05/8-meses-210-victimas-violencia-politica-mexico-143-mortales-integralia/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²²¹ Anayeli García, *Recibe INE en promedio, cada mes, 13 quejas por violencia política de género*, CIMAC Noticias, México, 14 de abril de 2021, disponible en: <https://cimacnoticias.com.mx/2021/04/14/recibe-ine-en-promedio-cada-mes-13-quejas-por-violencia-politica-de-genero> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²²² INE, *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, México, 2020, disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

del análisis de los programas y acciones sociales que se han implementado para dar respuesta a la pandemia. Al respecto, en la encuesta que IMCO-Reforma realizó para ahondar entre otros temas, en la menor representación de mujeres en la toma de decisiones, se preguntó a las personas encuestadas si el hecho de contar con un congreso paritario podría influir en garantizar políticas a favor de las mujeres, a lo que el 56% de las mujeres respondió que sí y 33% señaló que no hace la diferencia. Aunado a ello, se indagó sobre la percepción de apoyo a las mujeres durante la pandemia por su gobierno federal y local, a lo que, en mayor medida, tanto mujeres como hombres, percibieron que se recibía apoyo por el gobierno federal²²³.

b. Análisis de las acciones del Estado para incluir a las mujeres y la perspectiva de género en la decisión e implementación de políticas públicas para hacer frente a la pandemia

Ante los actos de violencia política contra las mujeres por razones de género, la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales y el Instituto Nacional Electoral lanzaron las redes de candidatas para prevenir y atender la violencia política de género en el periodo electoral impulsadas en todas las entidades federativas²²⁴. Estas todavía no logran registrar al total de candidatas, por lo que esta Comisión Nacional considera indispensable que se sumen esfuerzos para impulsar su implementación y que se sigan generando políticas de acompañamiento que permita a las mujeres que se postulan por puestos de elección popular acceder a medidas de protección ante posibles violaciones a sus derechos humanos.

De igual forma, es importante generar criterios claros respecto a la implementación del principio de paridad a fin de que efectivamente se garantice que las mujeres participen en las elecciones en igualdad de oportunidades frente a los hombres.

No se omite señalar la importancia de monitorear el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres en los procesos de elección que se lleven a cabo durante este año y las posibles afectaciones que se generen a partir de las circunstancias particulares que ha generado el COVID-19. La participación de mujeres bajo el principio de paridad podría permitir una mayor inclusión de la perspectiva de género en el marco normativo y en los programas a mediano y largo plazo que se implementen para hacer frente a los efectos de la pandemia por COVID-19.

²²³ IMCO-Reforma, *op. cit.*, p. 53.

²²⁴ AMCEEAC, *Conoce más de la #RED en tu entidad*, 2020, disponible en: <https://www.amceeac.org/red-nacional-de-candidatas> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

En este rubro, el CONEVAL llevó a cabo, por un lado, el análisis de todos los programas y acciones sociales a nivel federal y en las entidades federativas para dar respuesta a los efectos de la pandemia por el COVID-19²²⁵.

A nivel federal, de los 36 programas y acciones de desarrollo social para atender la crisis y publicados en el DOF, sólo se incluye un programa federal encaminado a atender brechas de género a través del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras²²⁶. En el análisis desarrollado por el CONEVAL se observa que atiende a trabajadoras formales e informales, pero no por desempleo por COVID-19²²⁷.

En el ámbito local, se detectaron un total de 667 programas o acciones sociales, de los cuales en 32 su población objetivo se refieren mujeres, colocándose como la sexta categoría con mayor número de programas y un equivalente del 4.8% del total. Aunado a estos programas, se detectaron tres más que atiende a mujeres o prevén acciones diferenciadas para mujeres, por lo que en el presente análisis se abordarán los siguientes 35 programas.

²²⁵ CONEVAL, *Panorama de los programas y acciones sociales en las entidades federativas para dar respuesta a los efectos de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)*, CONEVAL, Ciudad de México, 2021, p. 91, disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Acciones_Estatales_COVID.aspx Fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

²²⁶ Denisse Vélez M. y Alma Rosa Colin C, *op. cit.*, p. 34.

²²⁷ CONEVAL, *Panorama de los programas...*, *op. cit.*, p. 91.

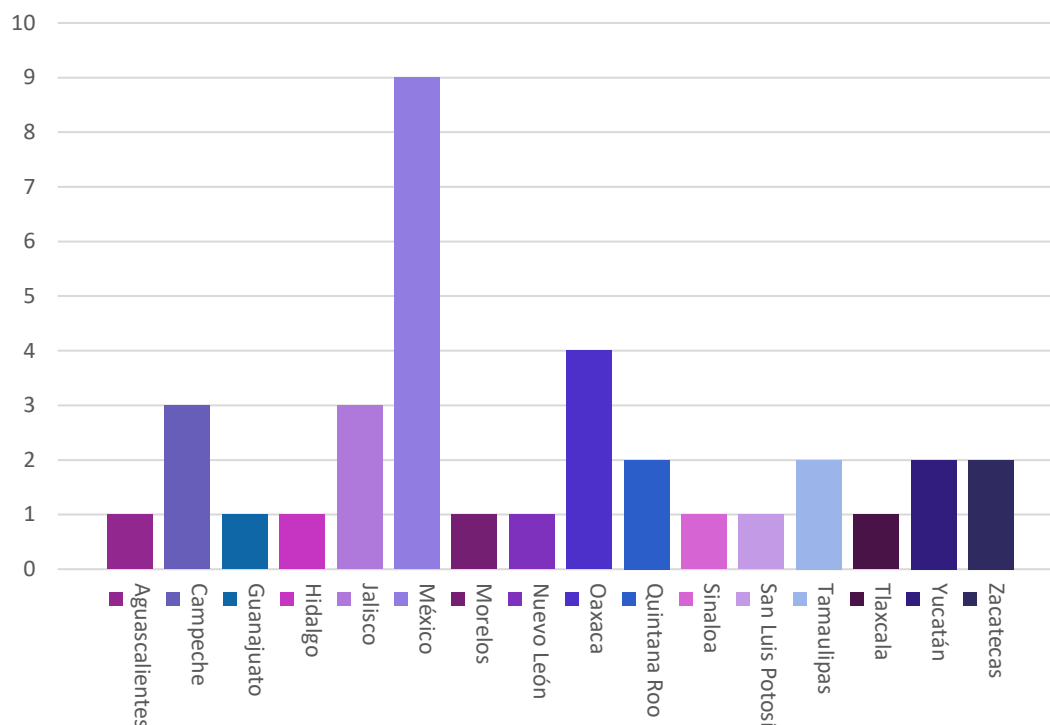
Gráfico 13. Programas o acciones sociales de las entidades federativas dirigido para hacer frente a la pandemia (2020)



Fuente: CNDH, con datos del CONEVAL.

Estos 35 programas fueron implementados en Aguascalientes, Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Es decir, en 17 de las 32 entidades federativas en el país se ha ejecutado al menos un programa social específico para atender a las mujeres. De estos, sólo diez fueron de nueva creación.

Gráfico 14. Distribución de los programas y acciones sociales dirigidos a mujeres para hacer frente a la pandemia, por entidad federativa (2020)



Fuente: CNDH, con datos del CONEVAL.

Aguascalientes ajustó el *Programa de Proyectos Productivos MIPYMES y Emprendedores 2020. Convocatoria de Mujeres de 30 años y más*, con un aumento de 4.5 millones de pesos, busca dar apoyos entre 100 mil y 150 mil pesos a mujeres emprendedoras y con MIPyMES.

Campeche cuenta con tres programas, dos de ellos ajustados y uno no está disponible la información si es nuevo o ajustado. El primero, *Fortalecimiento de la identidad cultural: mujer indígena en desarrollo*, está dirigido a mujeres indígenas y busca brindar un apoyo monetario de 4 mil doscientos pesos. Los otros dos, variantes del programa *Mujer crece*, consisten en la entrega de créditos entre 5 mil y 20 mil pesos a mujeres a) que trabajan de manera independiente y b) jefas de familia que estén trabajando de manera independiente o en el autoempleo.

Guanajuato cuenta con el programa *Seguro para la autonomía de las mujeres*, que brinda apoyo de 12 mil pesos a mujeres en situación de alta vulnerabilidad.

Hidalgo por su parte decidió suspender el cobro de todos los financiamientos del programa *Crece Mujer emprendedora* por un periodo de tres meses.

Jalisco previó tres programas, *Apoyo a mujeres* dio crédito para apoyar a grupos de mujeres emprendedoras, el segundo *Fuerza Mujeres*, de carácter mixto, brindó apoyos a mujeres

madres que busquen desarrollar habilidades y competencias para mejorar su calidad de vida y detonar procesos de desarrollo; y el tercero también de carácter mixto, *Empresarias de alto impacto*, buscó mantener y conservar MIPyMES de mujeres que hayan sido afectadas por la pandemia.

El Estado de México ajustó nueve programas, que corresponden a diversas versiones del *Salario rosa* que implica dar hasta seis ministraciones bimestrales de 2 mil 600 pesos a mujeres en situación de vulnerabilidad de mujeres que no perciban ingresos, como: adultas mayores, las dedicadas a los cuidados y trabajo no remunerado, embarazadas, aquellas que se encuentran cursando el bachillerato, que ayuden al negocio familiar, que promuevan la cultura, que habiten en zonas rurales o realicen alguna actividad primaria, y aquellas que estén en búsqueda de empleo.

Morelos implementó el *Plan estatal de acciones emergentes para garantizar atención y seguridad a mujeres, adolescentes y niñas*, frente al resguardo domiciliario.

Por su parte, Nuevo León reportó el programa *Ayuda para mujeres víctimas de violencia de género durante COVID-19*, que busca brindar asesoría legal y psicológica las 24 horas, todos los días de la semana, y en su caso acompañamiento urgente a mujeres víctimas de violencia en el marco del Manual para actuación y protección de mujeres víctimas de violencia de género ante COVID-19.

Oaxaca ajustó dos programas y creó dos nuevos. En cuanto a los primeros, está la acción *Ferias de Inclusión Social en Redes y Medios Digitales* que buscan generar acciones que promuevan el desarrollo y la comercialización de productos y servicios, relacionados a la economía social, considerando a las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad, a la fecha de consulta no fue posible verificar si este programa estaba efectivamente dirigido a mujeres. *Crédito palabra de mujer* busca brindar microcréditos individuales entre 2 y 10 mil pesos. De los nuevos programas, se encuentran *Estrategia 'En contingencia, ESTAMOS CONTIGO'* y *Plataforma artesanasdeoaxaca.com*, el primero dirigido al bienestar de la salud y el segundo al bienestar económico.

Quintana Roo presentó tres acciones, parte del *Plan #JuntosSaldremosAdelante*. La primera: *Proteger y apoyar a las familias. Desarrollo de Proveedoras en Permacultura* con el cual se brinda 5 mil 500 pesos. La segunda, de nueva creación *Reactivar la Economía. Protección a la población vulnerable* que brinda 1.22 salarios mínimos a “adultos mayores” y 1.01 a mujeres embarazadas. Finalmente, *Proteger y apoyar a las familias. Programa Estamos contigo* que brinda “a través del 911 atención física, mental y emocional con una red de especialistas en psicología, las 24 horas, todos los días”.

San Luis Potosí informó del programa *Granjas de aves de traspatio* que brinda equipo y doce gallinas a familias de escasos recursos.

Sinaloa no contempló un programa específico para mujeres, pero estableció un *Programa de empleo temporal* cuya población específica es la desempleada, a fin de beneficiar a pescadores ribereños y altamar, de presas y lagunas, así como a las mujeres que laboran en plantas congeladoras, quienes recibirán mil 355.42 pesos por trabajar en la limpieza de bahías, esteros, manglares y presas donde se desarrollan las crías de camarón y otras especies.

Tamaulipas presentó dos programas, el primero es un ajuste a *Cuidado a las embarazadas* con beneficios en especie, de acuerdo con el *Lineamiento Técnico Abordaje de infección por COVID-19 en el periodo perinatal en contingencia*; u el *Lineamiento para la prevención y mitigación de COVID-19 en la atención del embarazo, parto, puerperio y de la persona recién nacida*. El segundo, de nueva creación *Aliméntate Bien en los Primeros 1000 Días de Vida*, por el cual se ha proporcionado 1,472 dotaciones alimentarias a 823 mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, niñas y niños de 6 meses hasta 2 años.

Tlaxcala creó el *Programa supérate mujeres* con el cual brinda 500 pesos mensuales a mujeres que estaban en el programa Prospera y que no reciben beca *Benito Juárez*.

Yucatán ajustó el *Apoyo a Mujeres (Microyuc)* créditos de 5 a 50 mil pesos, con carácter devolutivo a MIPyMES conformadas por mujeres o en su mayoría por mujeres, con cuatro meses de gracia en el primer pago. Aunado a este, ajustó el programa *Apoyo a emprendedores (Microyuc)* en el contempla el acceso a créditos de 25 a 100 mil pesos de fácil acceso a un plazo de 24 meses y tasa cero de interés hasta el 31 de diciembre de 2020 y de 8% anual en los meses restantes y de 7% en caso de que la solicitante sea mujer o la representante legal de la sociedad sea mujer.

Zacatecas tuvo el *Programa UNE Crece Empoderamiento Social*, brindaba dos meses de recursos en monederos electrónicos para adquirir canasta básica alimentaria y *Programa Emergente al Ingreso por Contingencia (PEIC)* con el cual se brindaba 700 pesos a personas mayores de 18 años con identificación radicadas en el estado, o aquellas que se encuentran en ocupación parcial o desocupación, sector informal, o derivados de la contingencia COVID-19.

De los 35 programas se observa que no todos están dirigidos necesariamente a mujeres, pues se mezcla a la “familia” con mujeres o simplemente se dirigen a la población en general, estos son los casos de un programa, respectivamente, en los estados de Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas.

Asimismo, se observa mayoritariamente una atención a factores económicos como pérdida de empleo y emprendimiento; mientras que sólo se detectaron cuatro acciones dirigidas a la atención de la violencia contra las mujeres, tres para mujeres en situación de lactancia y uno para mujeres indígenas. Llama la atención que sólo el Estado de México, en una de las

variantes del “Salario rosa”, contempla un programa dirigido a las mujeres que tienen que hacerse cargo de los cuidados de otras personas, uno de los problemas principales de las brechas de género y causantes de la violencia.

5. Consideraciones finales

El gobierno mexicano, así como la sociedad en su conjunto, se ha enfrentado a una situación histórica de actuación urgente frente a la emergencia sanitaria por el brote de COVID-19. Las acciones para frenar la propagación del virus han significado un estrechamiento del espacio vital, y al mismo tiempo un aumento de las actividades que ahí se desarrollan al trasladar el ocurrir del espacio público, privado y social. Esto ha tenido un alto impacto en la vida de las mujeres ya que, producto de ello, se han concentrado y potenciando las desigualdades, discriminaciones y violencias contra las mujeres preexistentes.

Las transformaciones que se han venido manifestando en diversos ámbitos han ampliado las brechas de género principalmente en lo social y económico, provocando, con ello, un impacto diferenciado entre mujeres y hombres en el acceso, ejercicio y garantía de los derechos humanos sobre todo de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

La pandemia por COVID-19 ha instaurado una nueva era de mayores desigualdades, de esta forma:

En cada frente de la crisis que se analice, existen extensos grupos de la población que, por la exclusión y marginación que han sufrido históricamente, se han visto particularmente afectados, tanto por los impactos en la salud como por las consecuencias económicas y sociales de las medidas de aislamiento social que se pusieron en marcha para contener la propagación del virus. En este sentido, las mujeres, debido a la discriminación y la violencia que enfrentan, han sido afectadas desproporcionalmente, con consecuencias inmediatas y también de largo plazo, tanto para ellas y sus hogares, como para la sociedad en su conjunto.²²⁸

Con la finalidad de advertir el panorama de los derechos humanos de las mujeres durante la pandemia en México, la CNDH llevó a cabo el presente estudio en el que se retoman los panoramas específicos de acuerdo con los ámbitos de la LGIMH (económico, cultural, social, civil y político) con miras a desarrollar de forma más puntual los retos que, tanto eran preexistentes a la pandemia, como aquellos que se ampliaron.

El estudio de COVID-19 hace énfasis en el compromiso, deber y actuación de todas las autoridades, desde los ámbitos de sus competencias, en dar prioridad a la atención de los impactos que esta crisis ha tenido en los derechos y la vida de las mujeres, las niñas y adolescentes. Tras este fenómeno mundial, es necesario que cada institución reformule y rediseñe sus políticas y programas para atender a una nueva normalidad en la que los

²²⁸ Instituto Belisario Domínguez, *El trabajo de cuidados en México en el contexto de la pandemia de la COVID-19, 2021*.

derechos humanos y la dignidad se coloquen al centro, usando como herramientas la transversalidad de la perspectiva de género, el enfoque interseccional e intercultural.

La metodología adoptada para realizar este estudio permitió visibilizar la interdependencia de los distintos ámbitos económico, cultural, civil, social y político, así como los derechos que ahí se protegen; a pesar de ello, se advierte poca o nula información de los efectos de la pandemia en ciertos ámbitos, o aspectos de alguno de ellos. Así se observó que:

- De forma general hay poca información para aproximarse a las afectaciones en los *ámbitos cultural y político*, indispensables para el desarrollo de una vida digna de las mujeres y la incidencia en la igualdad de oportunidades que los hombres en las tomas de decisión y liderazgos para hacer frente a la pandemia.
- Dentro del *ámbito económico* se encuentra información actualizada de la población económicamente activa y no económicamente activa, pero no respecto a los cuidados y el uso del tiempo, reflejo de la discriminación estructural respecto al trabajo no remunerado realizado mayoritariamente por las mujeres.
- Para el *ámbito social*, donde se exploró las afectaciones en el ámbito de la salud de las mujeres, la información es desactualizada y sólo es posible acceder a estimaciones de los impactos de la crisis en los derechos a la salud sexual y reproductiva. La única excepción son las muertes maternas y la razón de mortalidad materna, datos publicados puntualmente cada semana.
- En el *ámbito civil*, existe información sobre llamadas de emergencia al 911 y denuncias por delitos relacionados respecto a la violencia contra las mujeres, pero dicha información no permite caracterizar el fenómeno (conocer quién es la víctima y la persona agresora) y para el caso de la mayor parte de las llamadas de emergencia no se brinda información si la persona afectada es mujer u hombre.

En el ámbito económico toda la información disponible muestra que las mujeres fueron las más afectadas en la pandemia:

- Durante 14 años existió un aumento de la población ocupada y de la integración de las mujeres al mercado laboral; sin embargo, en 2020 hubo una disminución del -7.59% teniendo un efecto diferenciado, pues los hombres registran una reducción de -5.57% y las mujeres de -10.74%.
- El número de mujeres ocupadas descendió en todos los niveles de ingreso durante el tercer trimestre, siendo las mujeres las más afectadas entre la población con ingresos menores a 2 salarios mínimos.
- Aunque existió un mayor número de pérdida de empleos para las mujeres en zonas urbanas, las más afectadas en términos relativos son las que se encontraban en áreas rurales.

- La pérdida de empleos de las mujeres se relaciona por un lado con que la pandemia afectó a los sectores y subsectores de la economía con mayor presencia de mujeres (preparación de alimentos y trabajadoras del hogar) y por el otro, por asumir otras responsabilidades, como son los trabajos de cuidados.
- En el segundo trimestre de la pandemia, hubo un aumento de 5.2 millones de personas no económicamente activa, de las cuales el 52.8% eran mujeres y 46.2% hombres. En ese mismo periodo hubo un incremento de 2.3 millones de personas no económicamente activas que llevó a cabo “quehaceres domésticos” en las que se observó que por cada 10 hombres que dejaron de trabajar 3.9 comenzaron a realizar “quehaceres domésticos” mientras que, para las mujeres, por cada 10, 7 realizaron estas actividades.
- Durante la pandemia se redujo la posibilidad de estar empleada para las mujeres que conviven con personas que requieren cuidados. Es decir, las mujeres abandonaron con mayor frecuencia el mercado laboral que aquellos hombres en las mismas circunstancias.
- Esta información permite observar cómo la autonomía económica de las mujeres se ha visto directamente afectada por la crisis generada por la pandemia, producto de que los avances registrados se sostenían en un entramado que reproduce discriminación en su contra (empleos precarios y sin estabilidad laboral) y que son llamadas a asumir en mayor medida las labores de cuidado impago; resultando en la reproducción y afianzamiento de roles y estereotipos de género, situándolas ante un mayor riesgo de sufrir otros tipos y modalidades de discriminación y violencia en su contra.

En cuanto al ámbito cultural, se ha generado poca información al respecto y solo se pudo llevar a cabo una aproximación al tema a partir de información previa a la emergencia sanitaria, en este sentido se identificó que:

- El derecho al esparcimiento de las mujeres se pudo haber visto especialmente limitado a partir de las brechas de uso de tiempo en perjuicio de ellas y el hecho de que tienden a vivir en viviendas más precarizadas y en hacinamiento.
- A pesar de la importancia del esparcimiento y recreación en el pleno disfrute de la vida digna, descanso, cuidado de la salud física y mental; durante estos tiempos las opciones de recreación fueron limitadas al controlarse la circulación, cerrar negocios y restringirse el acceso a parques.

Con relación a la violencia contra las mujeres explorada en el ámbito civil, los hallazgos principales fueron:

- Durante la pandemia, las mujeres tienden a advertir más que los hombres problemas de convivencia en los hogares.
- En comparación con el 2019, el número de llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer a nivel nacional aumentó en un 60.7% durante el primer mes de la pandemia y un 31.6% en 2020. Esta tendencia es coincidente con la registrada por organizaciones de la sociedad civil como la Red Nacional de Refugios.
- Las conductas que afectan los derechos sexuales y la integridad personal aumentaron durante el primer mes de la política de aislamiento (violación, acoso/hostigamiento sexual y abuso sexual), es decir, cuando las mujeres, adolescentes y niñas estuvieron más expuestas a vivir violencia dentro de sus hogares. A pesar de ello el número de denuncias disminuyó en los siguientes dos meses, lo cual brinda indicios de la falta de protección y acceso a la justicia durante el confinamiento.
- El énfasis en la prevención de la violencia familiar se ha dejado de lado a pesar de que los niveles registrados siguen siendo superiores a las cifras registradas antes de la emergencia sanitaria.
- Es necesario que no se detengan ni reduzcan los servicios de atención durante esta emergencia e incluso se establezcan rutas de atención claras para que las mujeres puedan solicitar apoyo en los distintos niveles de semaforización.
- Durante 2020, la CNDH ya había detectado diversas deficiencias en la implementación de las órdenes de protección como era la definición de la población objetivo, registro, heterogeneidad en su regulación, entre las que destaca la ruta, instituciones que figuran como primer contacto y las restricciones y condiciones para su acceso.
- En relación con el acceso a la justicia, entre los puntos nodales está que se garantice la disponibilidad 24/7 de los servicios en el ministerio público a través de guardias.
- Entre los Programas prioritarios emitidos por el gobierno federal no se incluye un programa presupuestario encaminado en la erradicación de la violencia contra las mujeres.
- De esta forma, se advierte que producto de la política de confinamiento y diversos niveles de restricción de movilidad, las mujeres han enfrentado distintos niveles de riesgo al verse obligadas a vivir con sus agresores. A esto hay que adicionar el hecho que los servicios de atención se vieron afectados también por emergencia sanitaria; de la falta de información clara disponible sobre las rutas de atención y de los impactos que la crisis ha tenido en la autonomía de las mujeres y en su salud mental.

Respecto a las afectaciones de la salud de las mujeres abordadas en el ámbito social, se encontró que:

- Se potenciaron grandes desafíos en México respecto al embarazo adolescente, el cual se relaciona tanto con el aumento de los niveles de violencia sexual durante la política de confinamiento y la falta preexistente de acceso efectivo a la interrupción voluntaria y legal del embarazo.
- En un escenario moderado, se espera un número adicional de 145,719 embarazos no deseados/planeados entre mujeres de 15 a 49 años y de 21,575 embarazos no deseados/planeados entre adolescentes de 15 a 19 años.
- De acuerdo con estimaciones del CONAPO, en este periodo, el número de mujeres con NIA podría aumentar hasta un 30%.
- Hasta 2019 se habían mantenido una tendencia a la baja a nivel nacional en la razón de mortalidad materna; no obstante, en 2020 se registró un cambio principalmente por que el 21.6% de las muertes maternas fueron causadas por COVID-19 confirmado y 4.9% por COVID-19 sin virus identificado. Con cifras preliminares, las entidades que registran las tasas más altas son Chihuahua (80.6) y Quintana Roo (82.6).
- Hay poca información respecto a la salud mental de las mujeres antes, durante y después de la pandemia. Dicha información es necesaria para explorar un aumento esperado en las brechas de género en salud mental derivadas de la sobrecarga física, mental y emocional que están enfrentando las mujeres, producto de asumir el cuidado de los miembros del hogar, el estrés laboral y económico, el aumento en el riesgo de violencia y desgaste por el confinamiento prolongado.

Finalmente, en el ámbito político se pueden sintetizar los hallazgos de la siguiente forma:

- No existe información sobre la forma en que la pandemia está afectando la participación equilibrada de las mujeres en la contienda a cargos políticos, así como su permanencia en puestos directivos y de toma de decisión. Toda vez que todos los ámbitos de la vida de las mujeres están relacionados, se puede suponer que los embates económicos, el incremento en las labores de cuidado y trabajo del hogar y el aumento en los índices de violencia, elevan las barreras para que las mujeres puedan ejercer sus derechos políticos.
- De los 36 programas y acciones de desarrollo social para atender la crisis y publicados en el Diario Oficial de la Federación, sólo se incluye un programa federal encaminado a atender brechas de género a través del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. Es de resaltar que el mismo atiende a trabajadoras formales e informales, pero no por desempleo derivado del COVID-19.
- En 2020, CONEVAL detectó 667 programas o acciones sociales para hacer frente a la pandemia, de los cuales una vez analizados se detectaron 31 efectivamente dirigidos a mujeres, ya que algunos mezclan la “familia” con mujeres o simplemente se dirigen a la población en general.

- De conformidad con información del CONEVAL, en 2020, 17 de las 32 entidades federativas en el país han ejecutado al menos un programa social específico para atender a las mujeres en el marco de la pandemia. De estos sólo diez fueron de nueva creación.
- De los programas impulsados para hacer frente a la pandemia a nivel estatal, se observa mayoritariamente una atención a factores económicos como pérdida de empleo y emprendimiento; mientras que sólo se detectaron cuatro acciones dirigidas a la atención de la violencia contra las mujeres y tres para mujeres en situación de lactancia.
- A pesar de la crisis expuesta respecto a la carga de cuidados asignada a las mujeres, sólo se detectó un programa estatal dirigido a esta problemática: una de las variantes del programa “Salario rosa” implementado por el Estado de México que contempla un apoyo dirigido a las mujeres que tienen que hacerse cargo de los cuidados de otras personas.
- La poca proporción de medidas para atender la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres, así como la falta de inclusión de la perspectiva de género en las restantes, muestra la necesidad de situar en el centro de la resolución de los problemas los derechos humanos de las mujeres y las condiciones de desigualdad, discriminación y violencia que viven para hacer frente y superar los impactos que tuvo la emergencia sanitaria en el desarrollo social y económico. La pandemia vino a constatar que el desarrollo humano no es neutral al género y se basa en desigualdades estructurales entre mujeres y hombres, por lo que resulta no solo necesario sino prioritario cambiar el paradigma para poder recuperarnos como sociedad de los efectos de la crisis sanitaria.

A partir de los hallazgos y reflexiones realizadas en este estudio, esta Comisión Nacional considera que es necesario contar con información actualizada y que permita conocer a profundidad los efectos de la pandemia en la vida y derechos humanos de las mujeres. Aunado a ello se considera que, del total de acciones y programas implementados por el Estado para hacer frente a la pandemia y sus efectos, solamente una mínima cantidad incorpora perspectiva de género, enfoque intercultural e interseccional, a pesar de las grandes consecuencias para la sociedad y para las mujeres que tienen las afectaciones diferenciadas.

Con base en ello, se realizan las siguientes recomendaciones de forma general y por ámbito de la ley, las cuales retoman las generadas del estudio anterior para el efectivo seguimiento:

Generales:

- Llevar a cabo una encuesta nacional que al menos actualice la información de las encuestas ENUT, ENH, ENADID, ENIGH, así como de la Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México y otras fuentes de información que permita conocer los efectos de la pandemia por COVID-19 en la vida de las mujeres en al menos los cinco ámbitos analizados en el presente estudio. Lo anterior, debido a la importancia de contar con esta información actualizada para la adecuada formulación de las políticas públicas que a mediano y largo plazo permitan hacer frente a las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria.
- Transversalizar la perspectiva de género, el enfoque interseccional e intercultural bajo un marco de derechos humanos, en todas las acciones gubernamentales que busquen hacer frente a la pandemia del COVID-19; teniendo en cuenta las distintas necesidades, contextos y condiciones de posibilidad que potencien la vulneración de los derechos de las mujeres y niñas.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional entre todos los sectores sociales, las instituciones, la academia y la sociedad civil para conocer la realidad, problemas, necesidades, voces y obstáculos que se enfrentan en cada ámbito y así, construir y diseñar en conjunto estas políticas y medidas de resarcimiento y garantía para los derechos humanos.
- Conocer y retomar las buenas prácticas internacionales en contexto nacional y estatal e intercambiar buenas prácticas y experiencias internas a fin de lograr una mayor protección y promoción de los derechos humanos.

Ámbito económico:

- Destinar presupuesto suficiente para campañas, programas y políticas destinadas a la reactivación económica y la participación de las mujeres en el sector laboral; especialmente enfocado en las mujeres que perdieron su trabajo, se vieron forzadas a renunciar o dejar el trabajo remunerado para dedicarse al trabajo doméstico y cuidado del hogar a causa de la pandemia.
- Destinar presupuesto suficiente para guarderías, programas y políticas de cuidados para mitigar el impacto de la pandemia en la corresponsabilidad de las actividades del hogar, tanto entre la familia, pareja o del Estado, no agrave la situación históricamente preexistente.
- Aprobar los cambios necesarios al marco jurídico para contar con un Sistema Nacional de Cuidados que garantice el acceso universal al derecho al cuidado. En tanto se llevan a cabo estas reformas, impulsar desde las políticas públicas y la corresponsabilidad del estado en las labores de cuidado, las acciones necesarias para

que los trabajos de cuidados se distribuyan de forma equitativa entre mujeres y hombres. Asimismo, brindar apoyos económicos suficientes a aquellas jefas de familia que han tenido que dejar de trabajar por asumir las labores de cuidado.

- Generar en el marco de los sistemas de coordinación existentes, un plan de acción integral con las autoridades competentes para reincorporar a las mujeres que salieron del mercado de trabajo durante la pandemia y evitar que la misma reproduzca los patrones y estereotipos de género en sectores feminizados y con salarios precarizados.

Ámbito cultural

- Realizar diagnósticos, encuestas y estudios, respecto al ejercicio de los derechos culturales y los efectos de los impactos económicos y de la carga de cuidado diferenciados, derivadas de esta pandemia por el COVID-19.
- Diseñar programas y destinar presupuesto para la eliminación de roles y estereotipos de género en todos los ámbitos de la LGIMH. Sobre todo, aquellos que afectan de manera diferenciada a ciertos grupos de mujeres como pudieran ser mujeres indígenas, afromexicanas, migrantes, refugiadas, jornaleras, lesbianas, transexuales, transgénero, intersexuales, en condición de calle, extrema pobreza, entre otras.
- Se requiere que, en las políticas de difusión y promoción de los derechos humanos de las mujeres, se nombre los roles y estereotipos de género y cómo la pandemia los reforzó.
- Impulsar programas para la adquisición de vivienda digna, dirigidos exclusivamente a las mujeres jefas de familia, a fin de que puedan acceder a la propiedad de un espacio que permita un nivel de vida adecuado y el acceso a otros derechos como la salud, el esparcimiento, entre otros.
- Promover la importancia del uso del tiempo a fin de que las mujeres tengan acceso al esparcimiento, los deportes, la producción y recepción de contenidos culturales.

Ámbito social:

- Generar información precisa, diagnósticos y estudios sobre: el número de embarazos no deseados en las mujeres, en general, y en las niñas y adolescentes, en particular; el acceso efectivo a servicios de salud sexual y reproductiva como, por ejemplo, a la interrupción legal del embarazo y a métodos anticonceptivos; efectos inmediatos y de largo plazo, que ha tenido la pandemia en la salud mental de las mujeres en México, y en grupos específicos, como las mujeres trabajadoras.
- Garantizar los derechos sexuales y reproductivos, incluyendo la interrupción legal del embarazo y el acceso a métodos anticonceptivos.

- Brindar mayor fuerza jurídica a las recomendaciones que el gobierno y el Sector Salud ha realizado en relación con los derechos sexuales y reproductivos.
- Llevar a cabo acciones claras y transparentes para garantizar el acceso a una vida libre de violencia de mujeres, adolescentes y niñas que, con motivo de la pandemia, no han tenido acceso a métodos anticonceptivos o se han visto expuestas a violencia sexual.
- Brindar prioridad en las diferentes etapas del plan de vacunación a las condiciones de prevención y atención a la violencia contra las mujeres, por ejemplo, a las mujeres en refugios y al funcionariado público que, específicamente, ofrece atención a estos casos.

Ámbito civil:

- Destinar presupuesto suficiente para garantizar la atención digna a las mujeres que viven violencia, el acceso a la justicia, el acceso y emisión de órdenes de protección, así como los refugios para mujeres víctimas de violencia.
- Destinar presupuesto suficiente para garantizar el trabajo que realizan las Casas de la Mujer Indígena y Afromexicana, ya que ese es un sector de la población que se ve afectado por múltiples discriminaciones y vive de manera diferenciada los impactos de esta pandemia.
- Sensibilizar y capacitar a todas autoridades encargadas de la atención de casos de violencia contra las mujeres con perspectiva de género, sigan los Protocolos correspondientes en la materia, y ofrecer las adecuaciones pertinentes para garantizar la atención en pandemia.
- A la luz de la reforma a LGAMVLV en materia de órdenes de protección del 18 de marzo del 2021 y de los hallazgos del estudio realizado por esta CNDH, es necesario que las entidades federativas: lleven a cabo una armonización legislativa para brindar la mayor protección a las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de violencia de género; difundir la disponibilidad de este mecanismo entre la sociedad; fortalecer los mecanismos para la evaluación de riesgo y dar seguimiento a las medidas dictadas.
- Mejorar el registro de llamadas de emergencia al 9-1-1 para, primeramente, tener información desagregada por sexo para todas las denuncias y, por otro lado, tener un registro del sexo y caracterización del agresor.
- No se deja de señalar la necesidad de contar con información pública y ordenada del BANAVIM que permita generar estudios actualizados sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres, sin que esto implique vulnerar el derecho a la confidencialidad de datos que permitan identificar a una persona.

Ámbito político:

- Incorporar la perspectiva de género en la toma de decisiones y la implementación de políticas de atención al COVID-19, así como en el diseño de los planes de acción posteriores a la pandemia en torno a la reactivación económica, atención de grupos vulnerables, protección y garantía de derechos humanos.
- Garantizar que todas las mujeres puedan acceder de manera igualitaria a puestos de elección popular y toma de decisiones sin que las afecten los roles y estereotipos de género, la asignación de cuidados (es decir que se encuentren en casa haciéndose cargo de los cuidados y por ello no puedan participar o ejercer sus derechos político-electorales), y la violencia política o discriminación.
- Implementar correctamente en el proceso electoral 2020-2021 la reforma constitucional de 2019 sobre el principio de paridad. Esta significa un gran avance en el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en los partidos políticos, en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y en los órganos autónomos. Así, a pesar de los efectos de la pandemia, las mujeres deben tener oportunidad de acceder en igualdad de condiciones a puestos de decisión.
- Sumar esfuerzos para impulsar acciones que prevengan la violencia política contra las mujeres y que se sigan generando políticas de acompañamiento que les permita postularse por puestos de elección popular y en ejercicio de su encargo, así como acceder a medidas de protección ante posibles violaciones a sus derechos humanos.
- Generar información y estudios para conocer más sobre las barreras que han enfrentado las mujeres, históricamente y a raíz de la pandemia, para participar de forma equilibrada en el ámbito político.
- Monitorear el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres en los procesos de elección que se lleven a cabo durante este año y las posibles afectaciones que se generen a partir de las circunstancias particulares que ha generado el COVID-19. La participación de mujeres bajo el principio de paridad podría permitir una mayor inclusión de la perspectiva de género en el marco normativo y en los programas a mediano y largo plazo que se implementen para hacer frente a los efectos de la pandemia por COVID-19.

Considerando el contexto actual y la evidencia de los altos impactos que la emergencia internacional, derivada de la pandemia del COVID-19, está teniendo en torno a la igualdad de género, en la violencia contra las mujeres, en los sistemas de cuidados, en el ejercicio de la autonomía y de manera general al acceso y disfrute de los derechos humanos de las mujeres, es necesario que desde el gobierno se impulse una reflexión y ruta de acción sobre el papel de las mujeres en este contexto con las instituciones, los organismos públicos de derechos humanos, la academia, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

En este tenor, el Estado mexicano debe seguir investigando sobre los impactos que esta pandemia ha tenido en la vida de las mujeres e ir reestructurando las políticas, programas y medidas para que éstas atiendan de la mejor manera posible las necesidades de las mujeres y las niñas, y garanticen el ejercicio de sus derechos humanos.

Aun si quedan temas pendientes que no pudieron ser analizados en el presente estudio, como las afectaciones de la pandemia en sectores específicos de mujeres con discapacidad, mujeres de pueblos originarios, afromexicanas y migrantes, o las mujeres en el sector artístico y cultural; se llevó a cabo un importante acercamiento a dibujar un panorama del impacto de la pandemia en los derechos humanos de las mujeres para hacer un llamado al Estado mexicano a reforzar su actuar en la garantía de éstos.

Bibliografía

- ACNUDH, *Los Órganos creados en virtud de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas exigen un planteamiento respetuoso con los derechos humanos a la hora de combatir el COVID-19*, Suiza, 2020, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25742&LangID=S>
- , *Las medidas de emergencia y el COVID-19: Orientaciones*, 2020, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ES.pdf
- , *Nota con orientaciones: CEDAW y COVID-19*, 2020, disponible en: https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW_Guidance_note_COVID-19.docx&action=default&DefaultItemOpen=1
- , *Declaración conjunta de la Relatora Especial y la Plataforma EDVAW de los mecanismos de derechos de la mujer sobre el Covid-19 y el aumento de la violencia y la discriminación contra la mujer*, 2020, disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26083&LangID=E>
- , *Directrices Esenciales para Incorporar la Perspectiva de Derechos Humanos en la Atención a la Pandemia por COVID-19*, 2020, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>
- Amaranta Manrique de Lara y María de Jesús Medina, *Dilemas de la pandemia COVID-19 con mirada de mujeres, Género y salud en cifras*, CNEGSR, 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/620780/Revista_18-3_FINAL.pdf
- AMCEEAC, *Conoce más de la #RED en tu entidad*, 2020, disponible en: <https://www.amceeac.org/red-nacional-de-candidatas>
- Animal Político, *Del dicho al hecho: pendientes legislativos en la reglamentación de la paridad en todo*, México, 2021, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/del-dicho-al-hecho-pendientes-legislativos-en-la-reglamentacion-de-la-paridad-en-todo/>
- , *En 8 meses van 210 víctimas por violencia política en México; 143 de ellas fueron mortales: Integralia*, México, 2021, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/05/8-meses-210-victimas-violencia-politica-mexico-143-mortales-integralia/>
- , *Confinamiento por COVID dejaría más de 100 mil embarazos no deseados: CONAPO*, México, 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/embarazos-no-deseados-confinamiento-covid-conapo/>
- Bassaglia, Franca O. y Kanoussi, Dora, *Mujer, locura y sociedad*, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1983, 71 pp.
- Bisquerra Alzina, R., *Educación emocional y bienestar*, Red AGE, 2005, disponible en: <http://www.redage.org/publicaciones/educacion-emocional-y-bienesta>

Carolina Gómez, “Regresan presupuesto a la Red Nacional de Casas de la Mujer Indígena”, La Jornada, julio de 2020, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/07/15/regresan-presupuesto-a-red-nacional-de-casas-de-la-mujer-indigena-6901.html>

CEDAW, Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer, disponible en: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/12/cedaw#:~:text=27%20sobre%20las%20mujeres%20de,al%20goce%20de%20la%20igualdad.>

-----, Recomendación General No. 25, 30° período de sesiones, 2004, disponible en: https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html

CEEG, ONU Mujeres e INMUJERES, *Encuesta de evaluación rápida sobre el impacto del COVID-19 México*, ENERICOV, 2020, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/ENERICOV-25022021.pdf

CEPAL, *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*, 2021, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740_es.pdf

CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos de las Américas*, Resolución 01/2020, San José de Costa Rica, 10 de abril de 2020, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

-----, *Derechos Humanos de las Personas con COVID-19*, Resolución 04/2020, San José Costa Rica, 27 de julio de 2020, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>

Cisneros, Ana, *Sobre sus hombros: el impacto diferenciado de los desastres en mujeres, niñas y niños y la importancia de su prevención*, Proyecto auspiciado por OXFAM, El Salvador, 2014, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/315800480_Sobre_sus_hombros_el_impacto_diferenciado_de_los_desastres_en_mujeres_ninas_y_ninos_y_la_importancia_de_su_prevenccion

-----, *Comunicado de Prensa DGC/166/2020, Sobre el extrañamiento a la campaña “Cuenta Hasta 10”*, México, 2020, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-06/COM_2020_166.pdf

-----, *Diagnóstico de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de elección popular en México: principales resultados de los procedimientos electorales 2015 y 2016 para la elección de presidencias municipales*, México, 2017, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_050.pdf

-----, *La Participación Política de las Mujeres en México 2020*, México, 2020, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Participacion_Mujeres.pdf

-----, *La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19*, México, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/COVID-Mujeres.pdf>

- , *Plataforma de armonización legislativa*, México, 2020, disponible en: <http://armonizacion.cndh.org.mx/Armonia/Armonizacion>
- , *Recomendación General No. 43/2020 Sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias*, México, 2020, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-11/RecGral_043.pdf
- , *Reporte de brechas de género en los ámbitos de aplicación de la Política Nacional en Materia de Igualdad y No Discriminación: ámbito económico 2019*, México, 2019, disponible en: <http://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Observancia/Reporte-Brechas-2019-economico.pdf>
- , *Reporte de monitoreo legislativo en torno al aborto legal y voluntario del embarazo y la protección a la vida desde la concepción*, México, 2021, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Observancia/Delito Aborto 2021.pdf>
- , *Reporte de monitoreo legislativo en torno a la regulación de la violencia política por razones de género como delito*, México, 2021, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Observancia/Delito Violencia Politica 2021.pdf>
- , *Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección*, México, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Rutas-Proteccion.pdf>
- CNDH y Equidad de Género: Ciudadanía, trabajo y familia, A.C., *Estudio sobre seguimiento al presupuesto para la igualdad entre mujeres y hombres y para garantizar el derecho a una vida libre de violencia*, México, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio Seguimiento P resupuesto CNDH 2015 2020.pdf>
- CoIDH, *COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, Comunicado, Corte IDH_CP-27/2020, Costa Rica, 2020, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html>
- CONAPO, *Determinantes del embarazo adolescente en México y su impacto socioeconómico*, México, 2021, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/627660/DeterminantesImpactoEA_final.pdf
- , *Participa CONAPO en diálogo virtual sobre "Los efectos de la pandemia del COVID-19: desafíos para la salud sexual y reproductiva"*, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/articulos/participa-conapo-en-dialogo-virtual-sobre-los-efectos-de-la-pandemia-del-covid-19-desafios-para-la-salud-sexual-y-reproductiva?idiom=es>
- CONAVI, *Proyecto Emergente de Vivienda*, PEV, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/conavi/acciones-y-programas/programa-emergente-de-vivienda>
- Convención de Belém do Pará, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar

- y Erradicar la Violencia contra la Mujer, disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- CONEVAL, Comunicado no. 1, La CONEVAL da a conocer el informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020, 2021, disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_01_IEPDS_2020.pdf
- , *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020*, Ciudad de México, 2020, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2020.pdf
- , *El CONEVAL da a conocer el Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020*, Comunicado No. 1, 9 de febrero de 2021, disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_01_IEPDS_2020.pdf
- , *Panorama de los programas y acciones sociales en las entidades federativas para dar respuesta a los efectos de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)*, CONEVAL, Ciudad de México, 2021, disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Acciones_Estatales_COVID.aspx
- CONSAMI, *Salarios mínimos 2020*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/525061/Tabla_de_salarios_m_nimos_vigentes_apartir_del_01_de_enero_de_2020.pdf
- COPRED, *Impactos diferenciados: Efectos de la pandemia de COVID-19 en la situación laboral de las mujeres en México*, México, 2021.
- CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- DOF, *Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*, 2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020
- DOF, *Dictamen a discusión de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4 y 73 de la CPEUM en materia de sistema nacional de cuidados*, Gaceta Parlamentaria, 2020, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/nov/20201118-V.pdf>
- El Financiero, *Candidatos en Tlaxcala se 'autoadscriben' como mujeres para cumplir con paridad... y se los avalan*, México, 2021, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/Estados/2021/05/06/candidatos-en-tlaxcala-se-autoadscriben-como-mujeres-para-cumplir-con-paridad-y-se-los-avalan/>
- El Universal, *Rubí denunció a su expareja; la ignoraron*, México, 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/rubi-denuncio-su-expareja-la-ignoraron>
- García, Anayeli, *Recibe INE en promedio, cada mes, 13 quejas por violencia política de género*, CIMAC Noticias, México, 2021, disponible en: <https://cimacnoticias.com.mx/2021/04/14/recibe-ine-en-promedio-cada-mes-13-quejas-por-violencia-politica-de-genero>
- CNDH, Atlas de Igualdad y

- Derechos Humanos, México, 2021, disponible en: https://observatorio.cndh.org.mx/atlas/1?indicator_id=295&show_time=0.
- Gobierno de México, *¿Sabes qué son los derechos culturales?*, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/es/articulos/sabes-que-son-los-derechos-culturales?idiom=es>
- , *Conferencia 29 de febrero*, portal electrónico todo sobre COVID-19, 2021, <https://coronavirus.gob.mx/2020/02/29/conferencia-29-de-febrero/>
- , *Covid-19 México*, Información General, disponible en: <https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DOView>
- , *Lineamiento para la prevención y mitigación de COVID-19 en la atención del embarazo, parto, puerperio y de la persona recién nacida*, 2020, disponible en: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/07/Lineamientos_Prevenccion_COVID19_Embarazos_V2.pdf
- , *Misión Género: Mujeres, Paz y Seguridad*, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Boletín con fecha del 01 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/es/articulos/mision-genero-mujeres-paz-y-seguridad?idiom=es>
- , *Ofrece Educatel apoyo psicológico relacionado con el COVID-19*, Boletín No. 84, SEP, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/es/articulos/boletin-no-84-ofrece-educatel-apoyo-psicologico-relacionado-con-el-covid-19?idiom=es>
- , *Política Nacional de Vacunación Contra el Virus SARS-CoV-2 para la Prevención de la COVID-19 en México*, 2021, disponible en: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/PolVx_COVID_-11Ene2021.pdf
- , *Vacunas para mujeres embarazadas*, 2021, disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/vacuna-covid-19-y-embarazo/>
- Heise, L., "La violencia contra la mujer: organización global para el cambio". En J. Edleson y Z. Eisikovits. *Violencia doméstica: la mujer golpeada y la familia*, Barcelona: Granica. 1997, pp. 10-58.
- Ibero | UNICEF, *Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicano*, México, 2020, disponible en: <https://equide.org/wp-content/uploads/2020/12/PP-ENCOVID19-Abr-Oct-2020-final.pdf>
- IMCO-Reforma, *Las mujeres en pandemia: Los efectos en el hogar y en el trabajo*, México, 2021, disponible en: <https://cieg.unam.mx/covid-genero/pdf/datos/trabajo-domestico/190-las-mujeres-en-pandemia-imco-reforma.pdf>
- IMSS, *Boletín: Firman IMSS y Sindicato acuerdo para implementar medidas de protección al personal durante contingencia por COVID-19*, No. 138, México, 2020, disponible en: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202003/138>
- INDESOL, *Mapa de Servicios de Atención a Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en situación de violencia*, México, 2020, disponible en: <http://indesol.gob.mx/paimenf/georreferencia/>
- INE, *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, México, 2020, disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

- , *Violencia política, Conceptos clave*, portal electrónico del Instituto Nacional Electoral, 2020, disponible en: <https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-la-politica/violencia-politica/conceptos-clave-sobre-violencia-politica/>
- INEGI, *Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) 2017*, Tabulados básicos, México, 2017, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enh/2017/>
- , *Nota técnica, en Comunicado de prensa no. 157/21*, Producto Interno Bruto de México durante el cuarto trimestre de 2020, México, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pib_pconst/pib_pconst_2021_02.pdf
- , *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*, México, 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- , *CENSO Población y Vivienda 2020*, México, 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- , *CENSO Población y Vivienda 2010*, México, 2010, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- , *Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México*, México, 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=6159>
- , *Nota sobre los ingresos, sueldos y salarios de la población ocupada*, México, 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_not_ingresos.pdf
- , *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, México, 2016, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>
- , *Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer datos nacionales*, México, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/mujer2020_Nal.pdf
- INMUJERES, *Sin Violencia Me Sumo A La Igualdad*, México, 2020, disponible en: <https://www.facebook.com/watch/?v=550034235696318>
- , *Informe de resultados abril-junio 2020*, México, 2020, disponible en: http://201.147.98.61/PDF/64/2020/ago/Inf_Inmujeres-20200806.pdf
- , *COVID-19 y su impacto en números desde la perspectiva de género*, México, 2020.
- , *Glosario para la igualdad*, México, 2020, disponible en: <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/interseccionalidad> INMUJERES, *El Inmujeres se suma a campaña para terminar con la violencia contra la mujer*, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/el-inmujeres-se-suma-a-campana-para-terminar-con-la-violencia-contra-la-mujer?idiom=es>.
- , *¿Sufres violencia? ¿Temes que tu situación se agrave ante el confinamiento por el COVID-19?* No estás sola, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/servicios-de-atencion-a-mujeres-en-situacion-de-violencia-de-los-estados?idiom=es>
- INPI, *Guía para la Atención de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ante la Emergencia Sanitaria Generada por el Virus SARS-CoV2(COVID-19)*, mayo de 2020, disponible en:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551398/guia-atencion-pueblos-indigenas-afromexicano-covid19.pdf>

-----, *Serie ¡No estás sola!*, audios se encuentran disponibles en: <https://soundcloud.com/inpimx/sets/serie-no-estas-sola-contingencia-en-comunidades-por-covid-19>

Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *El trabajo de cuidados en México en el contexto de la pandemia de la Covid-19*, 2021, disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5225/docto%20ciudad os%20aRev4%20pxp.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ISSSTE, *Operan con normalidad estancias infantiles del ISSSTE*, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/issste/prensa/operan-con-normalidad-estancias-infantiles-del-issste>.

-----, *Reconoce el ISSSTE valiosa labor del personal de las estancias infantiles en pandemia*, México, 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/issste/prensa/reconoce-el-issste-valiosa-labor-del-personal-de-las-estancias-infantiles-en-pandemia?idiom=es>

LCNDH, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

LGAMVLV, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Normatividad/Igualdad_Mujer es Hombres

LGMIH, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Normatividad/Igualdad_Mujer es Hombres

LGV, Ley General de Víctimas, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Normatividad/Igualdad_Mujer es Hombres

Marcela Lagarde, "Género y Feminismo. Desarrollo humano y democracia", en *Cuadernos inacabados*, Horas y Horas, Madrid, 1997.

Naciones Unidas, *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*, 2019, disponible en: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_a_pr_2020_updated.pdf

-----, *La COVID-19, la cultura y los derechos culturales*, Asamblea General, A/HRC/46/34, Consejo de Derechos Humanos, 46º período de sesiones 22 de febrero a 19 de marzo de 2021, Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/46/34>

OACNUDH, *Integración de la perspectiva de género en las investigaciones en Derechos Humanos. Guía y práctica*, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/IntegratingGenderPerspective_SP.pdf

OEA, Comunicado Comité de Expertas, Organización de Estados Americanos, MESECVI, Washington, 18 de marzo de 2020, disponible en: <https://mailchi.mp/dist/comunicado-covid-19-y-el-reforzamiento-de-acciones-para-la-prevencion-y-atencion-de-la-violencia-de-gnero?e=148d9c4077>

- , *La ciberseguridad de las mujeres durante la pandemia del COVID-19: Experiencias, riesgos y estrategias de autocuidado en la nueva normalidad digital*, marzo 2021, disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-029/21
- , *Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- OEACIM, *COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados*, Washington, 2020, disponible en: <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>
- OMS, *Actividad física*, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/physical-activity>.
- , *Gender and women's mental health*, 2020, disponible en: <https://www.who.int/teams/mental-health-and-substance-use/gender-and-women-s-mental-health>
- , *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, 2019, disponible en: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>
- , *Salud y derechos humanos*, 2021, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20de%20la%20OMS,de%20salud%20de%20calidad%20suficiente>
- , *Volver a construir mejor: Atención de salud mental sostenible después de una emergencia*, 2013, disponible en: https://www.who.int/mental_health/emergencies/building_back_better/es/
- OMS-Fundación Victorian y la Universidad de Melbourne, , OMS, Francia, 2004, disponible en: https://www.who.int/mental_health/evidence/promocion_de_la_salud_mental.pdf
- ONU, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer de 1994 (AG61/122/add.1)*, 2018, disponible en: http://www.ungei.org/srghv/files/N0641977_sp.pdf
- ONU, *Informe de políticas: COVID-19 y la necesidad de actuar en relación con la salud mental*, GNUMS, 2020, disponible en: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/UN-PolicyBrief-COVID-19-and-mental-health.pdf>
- ONU, *Metas del objetivo 5*, 2021, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>
- ONU Mujeres, *COVID-19 y su impacto en la violencia contra las mujeres y niñas*, 2020, disponible en: https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/abril%202020/covid19-violenciamujeresninas_generalabril2020.pdf?la=es&vs=2457
- , *Género y el COVID-19 en América Latina y el Caribe: Dimensiones de género en la respuesta*, 2020, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/genero_y_el_covid-19_en_america_latina_y_el_caribe.pdf

- , *COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*, 2020, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/03/briefing%20coronavirusv1117032020.pdf?la=es&vs=930>
- , *El impacto del COVID-19 en la salud de las mujeres*, 2020, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/julio%202020/impacto%20covid%20en%20la%20salud%20de%20las%20mujeres.pdf?la=es&vs=5457>
- ONU Mujeres México, *Campaña #Spotlight*, México, 2020, disponible en: <https://vimeo.com/423001021>
- OXFAM Internacional, *El virus de la desigualdad, Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible*, 2021, disponible en: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/el-virus-de-la-desigualdad.pdf>
- PNUD, *Madres trabajadoras y Covid-19: efectos de la pandemia en circunstancias de teletrabajo en México*, 2021.
- Pinto, M. "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", en ABREGÚ, M. y COURTIS, C. (Comp.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. Editores del Puerto-CELS, Buenos Aires, 1997, p.163.
- Red-DESC, *El derecho a la vivienda*, 2020, disponible en: <https://www.escret.org/es/derechos/vivienda#:~:text=Toda%20persona%20tiene%20derecho%20a,solamente%20a%20una%20vivienda%20b%C3%A1sica>
- Red Nacional de Refugios, *Boletín informativo: Violencias contra las mujeres, niñas y niños en 2020: datos y testimonios*, México, 2021, disponible en: <https://rednacionalderefugios.org.mx/comunicados/violencias-contras-las-mujeres-ninas-y-ninos-en-2020-datos-y-testimonios/>
- , *Boletín informativo: ¡Acciones, No más simulaciones! ¡Por la vida y la dignidad de todas las mujeres y niñas!*, México, 2021, disponible en: https://rednacionalderefugios.org.mx/comunicados/en-el-primer-trimestre-del-2021-las-voces-y-los-datos-siguen-pintando-un-ano-violento-para-mujeres-ninas-y-adolescentes/?fbclid=IwAR08bsBOL7hxNwi_qdjpH2wZNNWSyZ6DzMY2r6tSCnPoffd_fQQn_QIYH18
- Roberto Sampieri, *Metodología de la Investigación*, McGraw Hill, Sexta edición, México, 2014.
- Rodríguez Manzo, G., et al., *Bloque de constitucionalidad en México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2-Bloque-constitucionalidad.pdf>
- SCJN, *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2020, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020->

[11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20%28191120%29.pdf](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593790&fecha=26/05/2020)

Secretaría de Gobernación, *ACUERDO SIPINNA/EXT/01/2020 por el que aprueban acciones indispensables para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes durante la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*, México, 2020, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593790&fecha=26/05/2020

-----, *Participa Conapo en el lanzamiento del informe del UNFPA sobre 'Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes en México'*, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/participa-conapo-en-el-lanzamiento-del-unfpa-sobre-consecuencias-socioeconomicas-del-embarazo-en-adolescentes-en-mexico>

Secretaría de Salud, *COVID-19 México: Panorama en población que se reconoce como indígena*, 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/636501/panorama-covid19-poblacion-indigena-29-abril-2021.pdf>

-----, *Informe semanal de notificación inmediata de muerte materna*, México, semana epidemiológica 53 de 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/604103/MMAT_2020_SE53.pdf

-----, *Recomendaciones para la mitigación de COVID-19 en Refugios y Centro de Atención Externa para mujeres que viven violencia extrema, sus hijos e hijas*, México, 2020, disponible en: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Recomendaciones_mitigacion_COVID-19_refugios_mujeres_violencia_extrema.pdf

SESNSP, *Información sobre violencia contra las mujeres: incidencia delictiva y llamadas de emergencia de 9-1-1*, México, marzo de 2021, disponible en: https://drive.google.com/file/d/1IFK_FRGveCmv9eCWSIHJ7s_5u2DHw3N7/view

Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, *Observaciones sobre violaciones a derechos humanos durante la contingencia sanitaria por COVID-19*, México, 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/549001/OBSERVACIONES SOBRE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DURANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA POR COVID-19_2.pdf

-----, *Guía en Derechos Humanos para las Medidas COVID-19*, México, 2020, disponible en: <http://www.alejandroencinas.mx/home/guia-en-derechos-humano-para-las-medidas-COVID-19/>

Índices de esquemas, tablas y gráficos

A. Índice de esquemas

Esquema 1. Acciones de observancia realizadas por PAMIMH _____ 29

Esquema 2. Ámbitos de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la LGIMH _____ 34

B. Índice de tablas

Tabla 1. Guía de selección de datos y análisis de derechos específicos por ámbitos según la LGIMH _____ 41

Tabla 2. Total de casos confirmados, sospechosos y defunciones por COVID-19 por entidad federativa _____ 45

Tabla 3. Población ocupada por sexo, relación mujeres-hombres y cambio, por nivel de ingreso (2018-2020) _____ 53

Tabla 4. Mujeres ocupadas con ingreso de hasta 1 S.M. y variación anual por nivel de urbanización (tercer trimestre 2019-2020) _____ 55

Tabla 5. Mujeres ocupadas con ingreso de 1 a 2 S.M. y variación anual por nivel de urbanización (tercer trimestre 2019-2020) _____ 56

Tabla 6. Número de llamadas al 911 por tipo de incidente, durante el mes de marzo y anual (2019, 2020) _____ 78

Tabla 7. Número de mujeres víctimas según delito, para el bimestre abril-mayo y anual (2019, 2020) _____ 79

Tabla 8. Asesinatos de Mujeres, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2015-primer trimestre 2021) _____ 80

Tabla 9. Niñas y adolescentes con al menos un hijo(a) nacido(a) vivo(a), por condición de habla de lengua indígena y auto adscripción afrodescendiente (2020) _____ 94

Tabla 10. Defunciones maternas y razón de muerte materna por causa agrupada, 2019 y 2020 _____ 97

C. Índice de gráficos

Gráfico 1. Porcentaje de defunciones sobre casos de COVID-19 positivos confirmados por entidad federativa	46
Gráfico 2. Casos de COVID-19 confirmados desagregados por edad y sexo	47
Gráfico 3. Total de la población ocupada y participación de mujeres y hombres (2005-2020)	52
Gráfico 4. Población ocupada con ingreso de hasta 1 S.M., y participación por sexo (2005-2021)	54
Gráfico 5. Población ocupada que recibe hasta 1 S.M., por sexo (2019-2020)	54
Gráfico 6. Población ocupada con ingreso de 1 a 2 S.M. total y por sexo, absolutos (2018-2020)	55
Gráfico 7. Total de personas no económicamente activas y participación por sexo (2005-2020)	58
Gráfico 8. Total de personas que llevan a cabo "quehaceres domésticos" y participación por sexo (2005-2020)	59
Gráfico 9. Histórico de llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer a nivel nacional, cifras del primer trimestre y del mes de marzo (2016-2021)	75
Gráfico 10. Número de llamadas al 911 por incidentes relacionados con violencia contra las mujeres (2019 y 2020)	76
Gráfico 11. Número de llamadas al 911 por incidentes relacionados con violencia contra las mujeres por entidad federativa (2020)	77
Gráfico 12. Preliminar de motilidad materna por entidad de residencia y RMM 2020	96
Gráfico 13. Programas o acciones sociales de las entidades federativas dirigido para hacer frente a la pandemia (2020)	108
Gráfico 14. Distribución de los programas y acciones sociales dirigidos a mujeres para hacer frente a la pandemia, por entidad federativa (2020)	109

D. Índice de ilustración

Ilustración 1. Promedio de horas a la semana de la población de 12 años y más en otras actividades de uso del tiempo y tasas de participación por tipo de actividad y sexo	67
--	----