Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

Casa abierta al tiempo

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MÉXICO.

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN

C I E N C I A P O L Í T I C A

P R E S E N T A

IRMA FABIOLA BAUTISTA GUZMÁN.

MATRÍCULA: 203328378

ASESOR (A):
MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

LECTOR (A):
MANUEL LARROSA HARO

Iztapalapa, Ciudad de México, Septiembre, 2009.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPTÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL.

1.1- El Concepto Género.
1.2- El concepto de Políticas Públicas.
Bibliografía

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES.

2.1- La situación de la mujer en México
2.2- La institucionalización de la perspectiva de género, modelos de las Agencias Internacionales.
2.3- La Institucionalización de la perspectiva de género en México, análisis del Instituto Nacional de las Mujeres.
Bibliografía

CAPITULO 3. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

3.1- De la planificación familiar a la Salud sexual y reproductiva.
3.2- Acciones contra la Violencia hacia las mujeres.
3.3- El combate a la Pobreza con perspectiva de género.
Bibliografía

CAPITULO 4. RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

CONCLUSIONES GENERALES.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha acontecido un fenómeno nuevo en la sociedad mexicana, y más aún en el escenario político y de gobierno: *la preeminencia de la situación de las mujeres y el reconocimiento de su papel en la esfera pública.* Aunque desde la Constitución se proclame la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en nuestro país, la realidad dista mucho de la meta de una igualdad fáctica. La desigualdad en la asignación y aprovechamiento de oportunidades para la realización individual y colectiva de las mujeres es un hecho que sigue lacerando la convivencia social, puesto que una buena parte del conflicto social deriva de evidentes condiciones de sujeción de las mujeres a un tipo de relaciones que dan preferencia al papel y el perfil de los hombres.

Por tal motivo, el objeto de la investigación de la que ahora presentamos resultados consistió en estudiar el fenómeno por el cual una simple y reconocida diferencia sexual trae como consecuencia una serie de inequidades sociales, políticas, económicas y culturales en el marco de un fenómeno histórico de subordinación y exclusión, lo cual se institucionalizó y generó la dominación de un sexo por el otro bajo variadas formas.

La subordinación política de *las mujeres como grupo* a los hombres es explicada en términos naturales, y hasta inevitables. Así, se piensa a la esfera femenina como opuesta a la esfera masculina; la mujer, con su capacidad de dar vida desde sus entrañas, es sumida en la esfera de lo privado, en el terreno de lo natural. Al contrario, el hombre es elevado en la esfera pública, en el terreno de la cultura. Esa es una dialéctica de los opuestos que en apariencia se complementan, y bajo la cual la diferencia biológica se vuelve una determinación cultural.

En esa lógica de géneros existe –para mala fortuna a los propósitos de una convivencia de intercambio recíproco y equitativo– "lo propio de las mujeres" y "lo propio de los hombres", como marcas insuperables que se anclan en la percepción individual y en el imaginario colectivo; de modo que la diferencia biológica se convierte en desigualdad social, cultural, económica, laboral y política,

y se confirma por la asignación de roles distintos y por una asimetría de oportunidades en función del sexo.

Frente a ese poder, las mujeres se han organizado y resistido a través de los años, de una manera cada vez sistemática y más incisiva, cuestionando el orden naturalizado por la representación que se hace del cuerpo femenino. Así surgió el feminismo como una forma de resistencia política personal y específica, en un contexto de arraigo de la masculinidad y su peyorativo machismo, luchando por la emancipación de las mujeres, por una auténtica igualdad de derechos políticos, económicos y sexuales, entre otros.

De esa forma, mediante el estudio de la incorporación de la situación de la mujer en el espacio público, se observa que el Estado recupera algunas de las demandas de las diversas manifestaciones reivindicativas de derechos y aspiraciones de las mujeres. Precisamente, la investigación llevada a cabo pretende mostrar parte de ese proceso de reconocimiento institucional de un fenómeno largo tiempo desdeñado, así como el carácter de las acciones que el gobierno mexicano ha planteado para contrarrestar las desigualdades, nacidas de una diferencia sexual.

Nuestra investigación, por tanto, se planteó las siguientes cuestiones: ¿cuál es el contexto histórico en el que se da ese reconocimiento? ¿Qué actores lo han impulsado? ¿De qué forma el aparato gubernamental lo incorpora a su discurso y agenda política? En nuestra hipótesis tratamos de evidenciar si la respuesta a este problema social se podría organizar mediante la instrumentación de planes y programas que incorporen la perspectiva de género.

Para precisar, este trabajo se plantea la siguiente hipótesis. La configuración del Instituto Nacional de las Mujeres es un intento plausible de respuesta efectiva a las demandas de equidad de género de la población en México, pero su operación debe mantenerse alejada de los intereses partidistas y de una visión atrapada en el cortoplacismo del periodo de gobierno federal.

Así, pues, debemos plantearnos lo siguiente: Si las políticas públicas son sensibles a la problemática de las mujeres, ¿qué tanto depende el actor o los actores involucrados y su concepción del género en el proceso de toma de decisiones de una política? ¿Qué tanto influye esta noción de lo que el actor considere como género en el éxito de una política?

En el primer capítulo se hace un breve recorrido teórico para analizar la categoría de género desde su uso histórico, y para señalar *grosso modo* cómo es incorporado a la academia y al discurso de Estado. Tratamos de puntualizar el surgimiento de dicha categoría en el contexto del movimiento feminista, pero intentamos una somera crítica del concepto "género" como herramienta que ha tecnificado al feminismo y le ha restado fuerza como movimiento social y político. Asimismo, se hace una breve descripción del concepto "políticas públicas" para determinar qué es –en términos generales– una política pública con perspectiva de género.

En el segundo capítulo se hace un esbozo de lo que es la situación de la mujer en México como una herramienta que nos brinda soporte en la justificación de la elección del tema, como un asunto de actualidad e importancia. Después de evidenciar una realidad aún desfavorable e inequitativa para las mujeres, veremos como las agencias internacionales también plantearon en las agendas nacionales, en el contexto de un mundo globalizado, la incorporación de la situación de la mujer como un problema a resolver mediante su institucionalización. Haciendo referencia al caso de México y a los retos en el futuro inmediato que se enfrentan en esta materia, se piensa en el tipo de acciones concretas que serían necesarias para lograr condiciones de equidad y reciprocidad entre mujeres y hombres.

En este proceso el estudio sistemático de las acciones, concentradas en planes y programas, será motivo del tercer capítulo, en donde se analizan las políticas públicas de salud sexual y reproductiva como un derecho que recientemente puso en el debate público la agenda feminista. Del mismo modo, se señala la evolución de la respuesta del Estado en este tema a la luz de esta demanda que era representada por una política de planificación familiar, derivada de la concepción de una familia nuclear legitimada en el discurso oficial. También se hace un somero análisis de la violencia hacia las mujeres como un fenómeno que ha existido sin que antes estuviera considerado como problema social en la óptica del Estado; ahora se muestra como un producto más del lastimado tejido social en el que vivimos. Otro factor predominante de nuestra realidad es la pobreza y la falta de oportunidades en general para hombres y mujeres, pero con efectos más marcados para las segundas, motivo por el cual se hace una referencia a las acciones emprendidas por el Estado en el marco de las llamadas políticas de combate a la pobreza.

Las técnicas de investigación que aplicamos en la investigación para comprobar estas hipótesis consistieron en la consulta de documentos bibliográficos,

documentos legales y fuentes de Internet que proporcionan información de primera mano, en materia de programas y políticas públicas con perspectiva de género. Por lo demás, el presente trabajo tiene un carácter exploratorio que permite ubicar la problemática de género en términos del atendimiento institucional que se la ha dado en México, especialmente con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres.

Capítulo 1
MARCO CONCEPTUAL

El presente capítulo está dedicado a hacer un recorrido teórico. La tarea consiste en analizar el surgimiento del concepto de género como herramienta conceptual, para denunciar el hecho de que, con base en una diferencia sexual, se construyen desigualdades entre los sexos en nuestra sociedad. Se señala también la incorporación en la academia y en el discurso político del tema como una manifestación de la preocupación con respecto a un problema eminentemente público y trascendente. Finalmente, tratamos de contrastar algunas versiones del concepto de políticas públicas para concluir de manera específica en las llamadas políticas públicas con perspectiva de género.

1.1- El concepto Género.

Debemos iniciar un planteamiento del problema abordando las distintas tradiciones que se inscriben en la teoría feminista para la construcción del concepto género y más adelante continuar con la cuestión de las políticas públicas.

En las últimas décadas este concepto ahora usado indiscriminadamente por el gobierno para hacer referencia a asuntos, apoyos y programas concernientes a las mujeres, también es un concepto que se ha puesto de moda en la academia. Ha sido tan difundido y común su uso en los últimos años que ha perdido su sentido político ese sentido de acción y lucha política que nació feminista en la búsqueda de las causas de la relaciones de poder y dominación en torno a las mujeres, en los distintos sistemas sociales, así como su reproducción, partiendo de la concepción de una sociedad patriarcal. Este ultimo concepto que hace referencia al dominio masculino detentado en el padre sobre las mujeres, esposa hijas e hijos y su institucionalización en la sociedad. Según Pateman,[1] las feministas contemporáneas lo utilizan en diferentes acepciones que van desde una estructura ideológica y psicológica, hasta ubicarlo como un rasgo universal de la sociedad producto de la dominación sexual y de la dominación de clase en una estrecha relación con el

[1]Carole Pateman, "Confusiones patriarcales", en *El contrato sexual*, Editorial Anthropos, Madrid, en coedición con la Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa, México, 1995, p. 31.

capitalismo o, contrariamente, a veces el patriarcado es visto como una estructura ideológica y psicológica, otras como un conjunto de relaciones sociales materiales que están separadas de las relaciones sociales del capitalismo.[2]

El concepto tiene sus inicios en la Antropología derivado de los estudios de parentesco. Sin embargo, en la década de los 70s, en el marco del auge del feminismo, las académicas anglosajonas sistematizaron esta categoría dotando al movimiento de un sistema conceptual que también sería uno de sus argumentos políticos. Aunque -y por el contrario, como antes mencionamos- también significó un sinónimo de seriedad y rigurosidad académica donde la categoría género se presupone como "neutral", dejando de nombrar a las mujeres como signo de una posición política propiamente feminista.

El uso de esta herramienta conceptual en ciencias sociales es usado pioneramente por Gayle Rubin en su trabajo denominado "El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo", en donde denuncia que históricamente la mujer ha sido un valor de intercambio, porque es vista como una fuerza productora y, sobre todo, reproductora sexual-y-biológicamente. De este análisis de la opresión de la mujer se deriva lo que ella denomina el sistema sexo/género que es el conjunto de arreglos por los cuales una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en los que estas necesidades sexuales son satisfechas. Ello implica que cada sociedad construye su propio sistema sexo/género. A ese estudio le precedió el ensayo "El concepto de género" de Joan W. Scott, Jill K. Conway y Susan C. Bourque, en donde la primera propone una definición de género: "El género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen a los sexos", o bien, "el género es una forma primaria de las relaciones significantes de poder".[3]

Lo anterior implica concebir al género en tres niveles: a) como la construcción simbólica que se establece sobre la diferencia sexual establecida sobre la diferencia biológica; b) como un sistema de relaciones culturales entre los sexos; y c) como resultado en la producción de normas culturales sobre el comportamiento de los

---

[2] *Op.cit.*

[3] Marta Lamas (comp.), "Usos, dificultades y potencialidades de la categoría género" en *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Programa Universitario de Género, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 187.

hombres y las mujeres en la interacción con las instituciones sociales, políticas, económicas y culturales.

El discurso sobre el género es vital para el feminismo, pero en su entorno se han dado enfoques distintos debido a la complejidad que entraña el análisis del género como concepto. Podemos hablar así de dos grandes vertientes al interior de la llamada *teoría feminista* que han sido las perspectivas centrales en este tema.[4]

- La perspectiva estructuralista.

Las representantes más destacadas de este enfoque son Michelle Rosaldo, Nancy Chodorow y Sherry B. Otner. Todas ellas se apoyan en mayor o menos medida en los planteamientos de Lévi- Strauss.

Las estructuralistas, en su afán por identificar las características que daban unidad a la categoría de género, incluyendo la identidad, llegaron a reconocer cierta uniformidad en la manera en cómo se estructuran las relaciones entre los géneros. Tomaron como piedra angular la idea de que la dominación masculina era universal, fruto de la división sexual del trabajo en virtud de la cual los roles de las mujeres se limitaban a la esfera doméstica y eran, por ende, excluidas de la esfera pública. De acuerdo con tal premisa, el modelo más difundido sería aquel en el que la idea de universo femenino se relaciona con la naturaleza, en tanto que el universo masculino se relaciona con la cultura. Esta ecuación *mujer-naturaleza, hombre-cultura* da sustento a la división de roles privado y público.

La contribución más importante de esta perspectiva radica en el señalamiento de pautas significativas para la comprensión de la categoría de género, sobre todo en sociedades occidentales desarrolladas. Tales directrices indican la multiplicidad de modalidades que asume la construcción del género y la división sexual del trabajo, así como las que adquiere esta división.

- Perspectiva económico-política.

[4] Teresa de Lauretis, "Estudios feministas/ estudios críticos: problemas, conceptos y contextos", en Carmen Ramos Escandón (comp.), *El género en perspectiva. De la dominación universal a la representación múltiple*, Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa, 1991, pp. 165-193.

Esta corriente está representada por Aby Peter, Claude Melliasoux y Eleanor Leacok, para quienes la figura tutelar o inspiradora intelectualmente sería el gran amigo de Karl Marx, Friedrich Engels.

Este enfoque se inclina por una perspectiva en la cual la dominación masculina es un fenómeno regional. Su análisis de los orígenes del proceso mismo de dominación *parte de poner en duda la universalidad de la dominación*. Desde esta óptica *la subordinación obedece a una construcción cultural*, en cierto sentido ajena a las diferencias biológicas, las cuales a su vez han sido esgrimidas como causas de la multicitada subordinación.

Este tema resulta, sin duda, uno de los más ricos dentro de las teorías sobre el género, pero también de los más polémicos. Otro de los cuestionamientos importantes que plantea esta corriente, también llamada histórico-política-económica, con respecto a la subordinación femenina, se refiere a que la gran mayoría de los estudios sobre la mujer han resultado de investigaciones en las que prevalece un perspectiva de académicas pertenecientes a la clase media occidental; perspectiva demasiado estrecha para dar cuenta de las múltiples variantes y peculiaridades del proceso de subordinación en aquellos ámbitos que no obedecen a ese esquema occidental.

El significado de la diferencia sexual, se plantea en términos de variados dilemas tales como *naturaleza ó cultura, biología ó socialización*, que dan la apariencia de posiciones muy progresistas y liberales, debido a que se limitan a suponer que la diferencia sexual es "cultural", lo cual no permite una mejor comprensión de la subjetividad femenina y de las *diferencias reales entre las mujeres*. Esto es así puesto que todas las definiciones aceptadas de los procesos culturales, sociales y subjetivos parten de la misma premisa: que la diferencia sexual es la diferencia con respecto al hombre, la diferencia de la mujer frente al hombre, lo cual hace del hombre la medida la norma, el término de referencia de todo discurso legitimado.

Marta Lamas[5] ubica dos enfoques metodológicos uno llamado culturalista; el cual intenta desentrañar la lógica interna y las relaciones estructurales entre los símbolos, y otro llamado sociológico que se deriva del análisis de la relación de los símbolos y sus significados y los diversos aspectos de la vida social. Para Lamas la categoría género permite delimitar con mayor claridad y precisión cómo la

[5] *Op. Cit.*

diferencia cobra la dimensión de desigualdad. Para ella ya no se puede aceptar que las mujeres sean "por naturaleza" (o sea, en función de su anatomía, de su sexo) lo que la cultura designa como "femenina": pasivas, vulnerables, etc. Se tiene que reconocer que las características llamadas "femeninas" (valores, deseos, comportamientos) se asumen mediante un complejo proceso individual y social, el proceso de adquisición de género.

El concepto de género es sintéticamente definido como la construcción sociocultural de lo masculino y lo femenino a partir de la diferencia sexual. Es mediante este proceso que la valoración de una mujer, su feminidad, está entretejida con su desempeño como madre, esposa y ama de casa, y no como trabajadora o ciudadana. La valoración del hombre se da justamente al revés: su masculinidad depende de sus logros laborales o públicos, y su desempeño como padre o amo de casa no cuenta y, por tanto, no se le considera mayor responsabilidad social y legal en este espacio.

En México el concepto tiene su primer esbozo en la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en el año de 1975, pero no es sino hasta 1983 que la visibilidad del tema en la esfera académica se hace patente con la creación del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer de El Colegio de México. De la misma manera, es en 1993, en la Universidad Autónoma de México, con el Programa Universitario de Estudios de Género, que la categoría se populariza en la comunidad universitaria, lo que incluso dio pie a la justificación de los llamados "estudios de género" en conexión con distintos planos de la realidad social.

Está claro que con estos antecedentes podemos definir preliminarmente el concepto género en el sentido siguiente: *un conjunto de ideas, creencias, representaciones y atribuciones que, con base en una serie de características biológicas, sociales, productivas, culturales e históricas, regula, establece y reproduce las diferencias colectivas entre hombres y mujeres, en distintos niveles de las relaciones instituidas y aun de las relaciones que parecen exclusivas de la esfera privada de la vida de las personas.*[6]

Estas dimensiones teóricas nos ayudan a entender mejor que desde la perspectiva de género en las políticas públicas se está intentando combatir la discriminación contra las mujeres. Esta realidad puede ser traducida a distintos enfoques, mediante los cuales se pueden construir políticas públicas a partir de la diferencia

[6]Véase *Op. Cit.*, así como las distintas aportaciones para un enriquecimiento del concepto en mención en una perspectiva multidimensional.

sexual, y realizar acciones para contrarrestar una serie de roles de carácter genérico, que son la base de la subordinación de la mujer con respecto al hombre en nuestra sociedad.

Sin embargo, es pertinente que antes de entrar a los antecedentes de políticas públicas con perspectiva de género, es necesario presentar la formulación del concepto de "políticas públicas", puesto que éstas deben mantenerse como una auténtica guía de la programación de actos y objetivos, así como de la fundamentación jurídica que –por un lado- obliga a los responsables y –por otro- reconoce derechos humanos que conciernen a las personas en sus relaciones colectivas, según su condición de género y su particularidad cultural y social.

1.2- El concepto de políticas públicas.

La noción de políticas públicas se inscribe –en principio– en una concepción del Estado que actúa a través de órganos y organismos de poder público con múltiples funciones y competencias que se encuentran establecidas en normas jurídicas, y el cual es responsable de mantener una relación entre la sociedad y el individuo conforme a normas, valores y principios dominantes. Así, el concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno (órganos de poder) como de Estado (como comunidad esencialmente política).

Lo anterior da pauta para hablar de *políticas de más de un gobierno* y, por tanto, de órganos de Estado que actúan de manera concreta con relación a problemas o necesidades prácticas que requieren ser atendidos en una perspectiva institucional y comunitaria. Esto plantea una especificidad política: también es posible considerar como *políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los órganos de poderes del Estado y, en general, de los organismos considerados "públicos"* en su diseño constitucional y en la ejecución de actos ubicados institucionalmente.[7]

Según la concepción de Lasswell[8] de *policy sciences* o ciencias de políticas, arraigada en su proyecto multidisciplinario encaminado a la acción instrumentada para resolver un problema social con base en una potenciación de capacidades y

[7] Eugenio Lahera, *Introducción a las Políticas Públicas*, Colección Brevarios Nº538, Fondo de Cultura Económica.

[8] Harold D. Laswell, "La orientación hacia las políticas", en Luís F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 79.

recursos, las políticas públicas connotan un carácter vinculante entre gobierno y sociedad, así como un proceso cooperativo de capacidades cognitivas y de intercambio de experiencias prácticas. Por lo tanto, en su primera aproximación *las políticas públicas se inscriben en el método interdisciplinario, con fines eminentemente decisionales.*

De acuerdo con Miguel González Madrid, la hipótesis general esbozada por Lasswell plantea la preocupación acerca de cómo lograr la integración «de los objetivos y métodos de la acción pública y privada» por conducto de un gobierno más interesado en los asuntos sociales, así como del respaldo de expertos multidisciplinarios, a propósito de los retos que plantea la reconducción nacional norteamericana en el contexto de la segunda posguerra.[9]

González Madrid agrega al respecto que vista desde una perspectiva restringida, *top down* o «estatocentralista», la *política pública* consistiría en «un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico». La *acción gubernamental* puede ser descrita ahí como "producto de un trabajo más o menos arduo de los expertos y los decisores, de *los administradores y los políticos*, los que a su vez hacen llegar la oferta gubernamental a los gobernados". Así, entonces, el diseño de la política y la formulación de objetivos parecen tener preeminencia: el momento de la decisión adquiere ahí un lugar preponderante; además, ambas categorías del dominio burocrático se convierten en una especie de *«público» especial* que trata de desplegarse, de injertarse en el tejido social de manera eficaz.

De acuerdo con Eugenio Lahera, una política pública corresponde a *cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público*, que *necesariamente debe definirse en forma democrática*; todo lo cual requiere de un desarrollo institucional –es decir, distanciado de los intereses particulares y de visiones personalizadas- por parte del sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una *política pública de calidad* debería incluir entonces orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones *institucionales* y la previsión de sus resultados en una *perspectiva auténticamente pública*.[10] Los fines y el impacto deben ser de tal naturaleza pública o

[9] Miguel González Madrid, "Las políticas públicas. Carácter y condiciones vinculantes", en revista *Polis* volumen 2, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, 2000.

[10] Eugenio Lahera, *Introducción a las Políticas Públicas*, Colección Breviarios Nº 538, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 16.

esencialmente colectiva no obstante la inserción de capital privado o de la integración de acciones de origen privado que pretenden algún beneficio económico que pueda resarcir inversiones de tipo económico-financiero.

Siguiendo este esquema, en términos operativos, el análisis de género es el primer paso para la elaboración de cualquier política y la planificación de planes y programas tendiente a transformar la naturaleza del desarrollo basados en la desigualdad. Entendiéndose "análisis de género" como un proceso teórico práctico que permite mirar la forma diferenciada de los roles y atributos que la construcción social adjudica tanto a las mujeres como a los hombres, dentro de un sistema de relaciones de poder. De esta manera dicho análisis permitiría que de manera ideal se pueda identificar una política de las relaciones de género encaminada a realizar acciones o, de manera más limitada, los ajustes por parte de las instituciones para alcanzar la equidad.

Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, *las políticas públicas con perspectiva de género* deben ser consideradas como *un conjunto de acciones instrumentadas y orientadas a la resolución de un tipo de problemas sociales* marcados por las *desigualdades genéricas entre mujeres y hombres*, que no se pueden atender por una vía de evolución natural, y que tienen como fin el de ofrecer alternativas de *equidad, oportunidad, reciprocidad* y *compensación*, en un marco de mantenimiento de la *justicia social* (de asignación equitativa y/o igualitaria de derechos, oportunidades y responsabilidades), del *desarrollo económico-social* (de asignación ininterrumpida de bienes públicos) y de la *cohesión política* (de reconocimiento abierto de compromisos institucionales).

En ese sentido, también Alicia Inés Martínez, en su publicación denominada *Mujer, gobierno y sociedad civil: Políticas en México y Centroamérica*, aborda el tema de las mujeres y nos indica que las investigaciones abocadas a mostrar la presencia social de la mujer en Latinoamérica, durante la década de los ochenta, coinciden en afirmar que el modo de integración de las mujeres en el desarrollo de sus países estuvo signada por la adquisición de mayores y más diversas responsabilidades en el ámbito familiar y público, y –contradictoriamente- por el escaso o nulo reconocimiento social y político del esfuerzo desempeñado por ellas.[11] Es

---

[11] Alicia Inés Martínez F. (comp.), "Un vinculo en tensión: políticas públicas y diferencias genéricas", en *Mujer, gobierno y sociedad civil: Políticas en México y Centroamérica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1993, pp. 7-49.

sintomático que, en la realidad, la naturaleza normativa de las políticas públicas contrasta notablemente, en la región latinoamericana, con lo que todavía no logran hacer los diversos gobiernos y actores sociales y políticos, a pesar de una mayor conciencia en esa dirección y de un creciente papel protagónico de las mujeres desde el último tercio del siglo XX.

De esto se derivó una concepción fundamental de la mujer en las políticas públicas que sirvió muy bien al esquema de los planes y programas de acción que en varios momentos se presentaron en México, y que también indicaron la subsistencia de los mismos aún con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. Sin duda, la justificación de la existencia de este Instituto se basa en un cambio de conciencia colectiva y en la dificultad para seguir manteniendo las asimetrías sociales, pero en los hechos tendrá que demostrarse que sus programas se apegan estrictamente a la estructura jurídico-normativa, así como al interés general y a la orientación democrática de políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- DE LAURETIS, Teresa (1991), "Estudios feministas/ estudios críticos: problemas, conceptos y contextos", en Carmen Ramos Escandón, comp., *El género en perspectiva. De la dominación universal a la representación múltiple*, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- ENGELS, Federico (1970), *Origen de la familia, la propiedad privada y el estado*, Editorial Progreso, Moscú.
- GONZÁLEZ Madrid, Miguel (2000), "Las políticas públicas. Carácter y condiciones vinculantes", en revista *Polis* volumen 2, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México.
- LAHERA, Eugenio (2003), *Introducción a las Políticas Públicas*, Colección Breviarios Nº 538, Fondo de Cultura Económica.
- --- (2004), *Política y políticas públicas*, CEPAL, serie Políticas Sociales núm. 95, Santiago de Chile.

- --- (1996) "Políticas Públicas de Género", en Eugenia Hola y Virginia Guzmán (coords.), *El conocimiento como un hecho político*, Seminario sobre la Producción de Conocimientos y las Políticas Públicas: Los Estudios de Género, Santiago, Chile.

- LAMAS, Marta (comp.) (1997), "Usos, dificultades y potencialidades de la categoría género", en *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Programa Universitario de Género, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- --- (2003), *La perspectiva de Género: una herramienta para construir equidad entre mujeres y hombres*, DIF, México.

- LASSWELL, Harold D. (1951), "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

- MARTÍNEZ, F. Alicia Inés (comp.) (1993), "Un vinculo en tensión: políticas públicas y diferencias genéricas", en *Mujer, gobierno y sociedad civil: Políticas en México y Centroamérica.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

- PATEMAN, Carole (1995), "Confusiones patriarcales", en *El contrato sexual*, Editorial Anthropos, Madrid, en coedición con la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México.

- RUBIN, Gayle (1986), "El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo", en Revista *Nueva Antropología*, UNAM, México.

Capítulo 2
ANTECEDENTES

En este apartado se hace un recuento de los antecedentes inmediatos del tema, así como de la situación que las mujeres han vivido en México, el proceso de institucionalización de la perspectiva de género que incluye la creación de un nuevo Instituto en nuestro país, las políticas desarrolladas a partir de él, así como el empoderamiento que este implica; además del papel que tuvieron las diversas agencias internacionales en el surgimiento y apoyo del tema.

2.1- La situación de la mujer en México.

La mujer mexicana ha permanecido marginada, violentada y discriminada por la propia construcción social de su diferencia sexual. La mujer relegada a su rol de madre también estaba limitada en la vida pública y, por lo tanto, fuera del alcance de la óptica del Estado que no hacía nada para modificar su situación. Sin embargo, los movimientos sociales, aunados al proceso de democratización y de incorporación de la mujer al escenario político pusieron de manifiesto la condición de la mujer en México. Los gobiernos priistas que crearon una estructura corporativa de la sociedad en pro de la estabilidad no reconocieron su situación desfavorable, sino hasta hace apenas unos 30 años, cuando empujados por las nuevas teorías del desarrollo que postulaban organismos internacionales como el banco mundial, incluyendo la concepción de que para que el desarrollo en los países fuera factible era necesario integrar a las mujeres.

A continuación se muestra en la tabla siguiente la evolución de las demandas de las mujeres en diversos aspectos, así como las características que el Estado implementó como modelo de desarrollo y que nos ayudan a entender de manera general cuál ha sido la situación global de las mujeres en nuestro país, en términos de distribución de oportunidades, de trato equitativo y de compromiso institucional.

DESARROLLO DESDE EL ESTADO MEXICANO, LAS MUJERES Y EL DESARROLLO

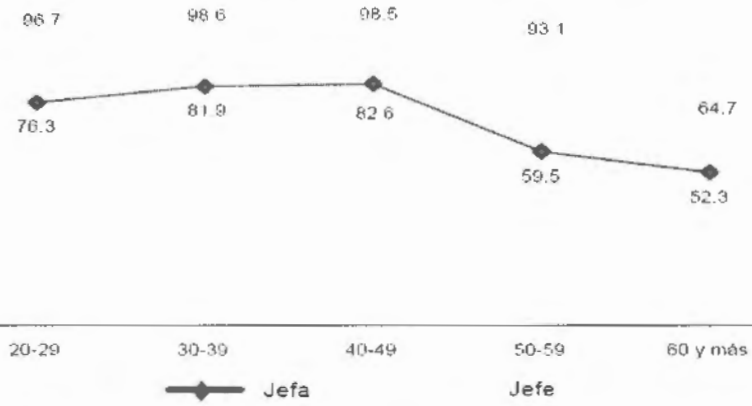
Modelo de desarrollo	Período	Demandas de las mujeres	Características del modelo de desarrollo	Paradigma
Pos-revolucionario	1914-1940	• Mayor nivel educativo. • Derecho a votar • Decidir sobre su cuerpo y el número de hijos (as). • En caso de divorcio, los hijos y las hijas quedan en custodia de la madre. • Fundación de escuelas de artes y oficios • Dotación de tierras para las mujeres. • Igualdad de derechos laborales.	• Poder político centralizado. • Existen 90 partidos políticos. • Período de definiciones, nacionalizaciones. • Formación de sectores dentro del partido oficial (CTM, CNOP, CNC, Sector Militar).	• Control político. • Integración vertical de las mujeres. • Paz guiada desde el centro.
Industrialización	1940-1956	• Acceso a cargos públicos. • Derecho a votar y a ser votadas, que se consigue hasta 1953. • Propuesta de formación y educación en aspectos de salud para todas las mujeres	• Desarrollo urbano. • Subsidios a la inversión y empresas. • Proteccionismo. • Creación y fortalecimiento de paraestatales.	• Proteccionismo. • Crecimiento de infraestructura desde el Gobierno federal.
Desarrollo estabilizador	1956-1968	• Lucha por mejores condiciones de trabajo. • Movilización en contra del autoritarismo. • Uso de la píldora • Demanda a partir del movimiento feminista. • Participación política y en el movimiento estudiantil.	• Migración masiva a las ciudades. • Otorgamiento de servicios: drenaje, agua potable, electrificación. • Modernización del campo. • Infraestructura urbana (mercados, parques, escuelas).	• Énfasis en aspectos sociales, Estado paternalista.
Desarrollo compartido de Luís Echeverría y *boom* petrolero de José López Portillo	1970-1982	• Lucha por mejores condiciones de vida. • Participación en organizaciones populares, se conforma el movimiento urbano popular. • Movilización por los derechos humanos. • Movilización por los desaparecidos políticos. • Exigencia de acceso y	• Se convoca al sector privado a participar en el desarrollo nacional, particularmente al sector empresarial.	• Planes *nacionales* de desarrollo. • Integración madura de las mujeres a movimientos sociales.

		difusión masiva de los métodos anticonceptivos.		
Modelo neoliberal	1982-2006	• Se lucha por la democracia en el gobierno. • Formación de organizaciones no gubernamentales de mujeres, • Se movilizan por la despenalización del aborto. • Se pugna por el castigo al delito de violación y por la atención a las mujeres violadas. • Cambia el perfil de la lucha de las mujeres. • Aparece el feminismo popular. • Programas gubernamentales para mujeres, políticas públicas. • Propuesta de formación de una institución nacional de la mujer.	• Apertura de mercados. • Se busca ser competitivos y la rentabilidad como un valor. • Se parte de que estamos en igualdad de circunstancias frente a los países del primer mundo. • Pérdida de derechos sociales. • Coyuntura en el ámbito mundial, en donde la rentabilidad financiera prevalece sobre la rentabilidad y el crecimiento industrial.	• Se deja de hablar del país para hablar de bloques o regiones.

Fuente: Josefina PONTIGO, "Las mujeres frente a la reestructuración neoliberal en México", en Jorge Fuentes Morúa y Telésforo Nava Vázquez (coords.), *Crisis del Estado y luchas sociales*, H. Cámara DE Diputados, LX Legislatura, UAM-Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 173. Hay algunas modificaciones al cuadro, principalmente en lo relativo a los paradigmas imperantes en cada periodo.

A continuación se hace un análisis de las estadísticas más importantes que hacen una diferenciación por sexos y que corresponden a rubros principalmente económicos, que evidencian algunas de las premisas planteadas en este trabajo.

Tasa específica de participación económica del jefe del hogar por sexo y grupos de edad



FUENTE: **INEGI.** Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. 2002.

Población de 14 años y más por condición de actividad y tipo de actividad según sexo 2008

Condición y tipo de actividad	Total		Hombres		Mujeres	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Población de 14 años y más	**76 984 476**	**100.0**	**36 185 477**	**100.0**	**40 798 999**	**100.0**
Población económicamente activa	**45 460 003**	**59.1**	**28 329 080**	**78.3**	**17 130 923**	**42.0**
Trabajan	12 280 667	27.0	11 808 551	41.7	472 116	2.8
Trabajan y estudian	709 408	1.6	597 971	2.1	111 437	0.7
Trabajan y quehaceres domésticos	30 353 138	66.7	14 875 181	52.5	15 477 957	90.3
Trabajan, estudian y quehaceres domésticos	2 116 790	4.7	1 047 377	3.7	1 069 413	6.2
Población no económicamente activa	**31 524 473**	**40.9**	**7 856 397**	**21.7**	**23 668 076**	**58.0**
Estudian	1 262 630	4.0	955 594	12.2	307 036	1.3
Quehaceres domésticos	20 207 348	64.1	2 072 666	26.4	18 134 682	76.6
Estudian y quehaceres domésticos	7 659 723	24.3	3 141 928	39.9	4 517 795	19.1
Otras actividades	2 394 772	7.6	1 686 209	21.5	708 563	3.0

Fuente: **INEGI**, STPS. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2008. Segundo trimestre. Base de Datos.

Puede observarse que, del total de la población económicamente activa, 62.3% son hombres y 37.7% mujeres; consecuentemente, en el caso de la población no económicamente activa, las proporciones se invierten: 24.9% corresponde a los hombres y 75.1% a las mujeres. Es impresionante, pues, cómo al inicio del siglo XXI una gran proporción de mujeres es considerada "no activa económicamente", a pesar de que, como han constatado diversos estudios, las mujeres realizan trabajo

socialmente relevante que contribuye a la reproducción social. Así, el trabajo doméstico es esencialmente trabajo productivo indirecto, pero no pagado.

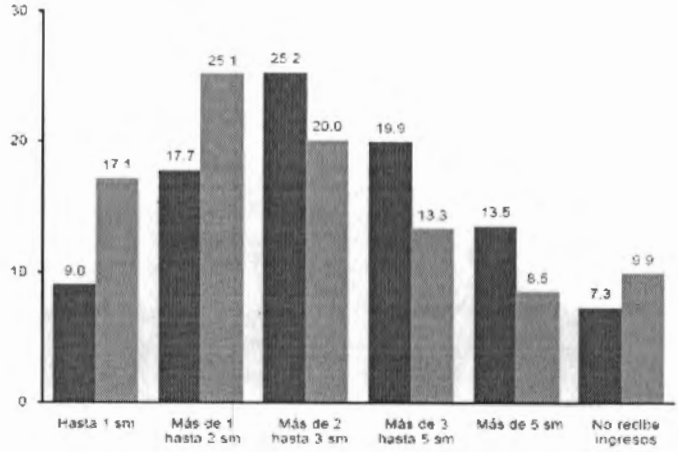
Población ocupada por grupos de ocupación principal y sexo
2008

Grupos de ocupación principal	Hombres		Mujeres	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	27 401 679	100.0	16 465 017	100.0
Profesionales	942 726	3.4	614 426	3.7
Técnicos y personal especializado	901 169	3.3	680 866	4.1
Maestros y afines	642 208	2.3	1 011 322	6.1
Trabajadores del arte	274 574	1.0	94 209	0.6
Funcionarios públicos y gerentes del sector privado	586 838	2.1	263 191	1.6
Administradores agropecuarios	10 698	0.0	1 784	0.0
Oficinistas	1 818 522	6.6	2 215 104	13.5
Comerciantes, vendedores y dependientes	2 905 651	10.6	3 267 721	19.8
Vendedores ambulantes	643 289	2.3	1 063 429	6.5
Empleados en servicios	1 900 990	6.9	1 773 472	10.8
Trabajadores domésticos	226 363	0.8	1 816 023	11.0
Operadores de transportes	1 964 792	7.2	12 866	0.1
Protección y vigilancia	895 091	3.3	84 650	0.5
Mayorales agropecuarios	31 969	0.1	3 489	0.0
Agricultores	4 976 314	18.2	622 427	3.8
Operadores de maquinaria agropecuaria	42 954	0.2	0	0.0
Supervisores y capataces industriales	532 842	1.9	163 252	1.0
Artesanos y obreros	5 716 295	21.1	2 235 424	13.6
Ayudantes de obreros	2 387 803	8.7	541 362	3.3
No especificado	589	0.0	0	0.0

Fuente: INEGI, STPS. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2008. Segundo trimestre*

En este cuadro observamos que la estructura ocupacional de la población masculina difiere de la población femenina. En 2008, 21 de cada cien hombres ocupados se desempeñaban como artesanos y obreros, mientras que 18 eran agricultores. En cambio, del total de mujeres dedicadas al trabajo extra-doméstico: 19.8% son comerciantes, vendedoras y dependientas; 13.6% artesanas y obreras; 13.5% oficinistas; 11% se desempeñan como trabajadoras domésticas fuera de su hogar; y 10.8% laboran como empleadas en servicios. Cabe destacar que son muy pocas las mujeres ocupadas como operadoras de maquinaria agropecuaria, mayorales agropecuarias, administradoras agropecuarias y operadoras de transportes, dado que dichas ocupaciones son típicamente masculinas. Las ocupaciones que muestran un mayor equilibrio por sexo son las de oficinistas, vendedores y empleados en servicios, donde hay prácticamente un hombre por cada mujer.

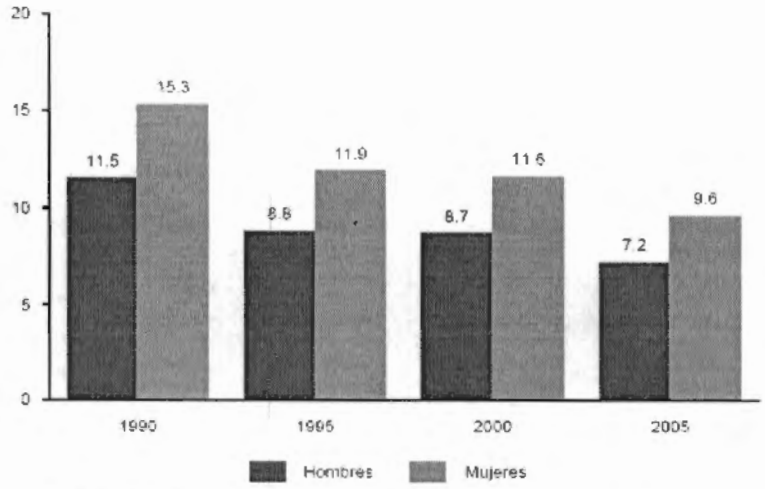
Distribución porcentual de la población ocupada por sexo segun nivel de ingreso[1] 2008



sm: Salario mínimo.
[1] No se graficó a la población que no especificó su nivel de ingreso, que representa 7.4% en los hombres y 6.1% en las mujeres
Fuente: **INEGI, STPS** *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2008. Segundo trimestre.*

Según este gráfico, el porcentaje de hombres y mujeres que ganan de uno a dos salarios mínimos mensualmente representa 17.7 y 25.1%, en cada caso. En más de dos a tres salarios mínimos se encuentran 25.2% de los hombres y 20% de las mujeres ocupadas; más de tres y hasta cinco salarios mínimos lo reciben 19.9 y 13.3% de hombres y mujeres, respectivamente; y con ingresos superiores a cinco salarios mínimos están 13.5% de los hombres y 8.5% de las mujeres.

Porcentaje de la población de 15 años y más sin escolaridad por sexo 1990-2005

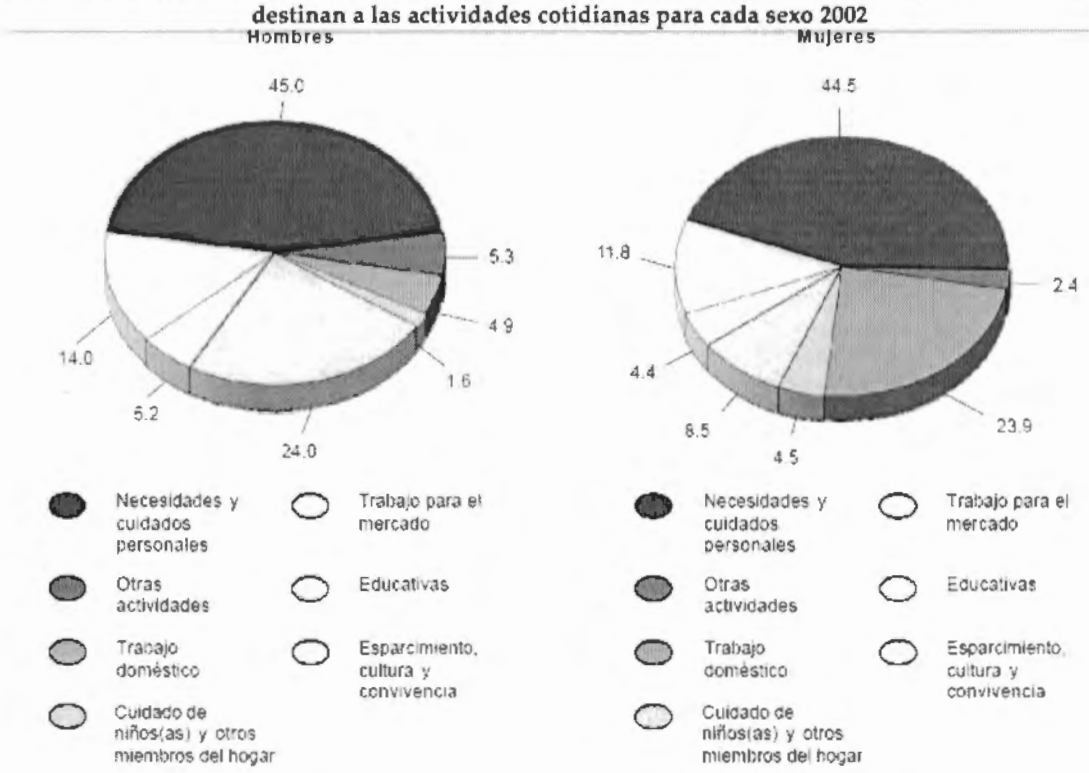


Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.
— Conteo de Población y Vivienda, 1995.
— XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos.

II Conteo de Población y Vivienda, 2005. Tabulados básicos.

Si bien la grafica muestra un avance en el índice de escolaridad en las últimas décadas, las mujeres siguen siendo las que ocupan un nivel de hasta tres puntos porcentuales con respecto a los hombres sin escolaridad, debido a la diferenciación de roles por sexo que se derivan de la inequidad social y laboral.

Distribución porcentual de las horas declaradas a la semana que los miembros del hogar de 12 años y más destinan a las actividades cotidianas para cada sexo 2002



Fuente INEGI. *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, 2002. Tabulados básicos definitivos.*

Aquí encontramos que, mientras las mujeres invierten 23.9% de su tiempo en el trabajo doméstico, los hombres destinan la misma proporción (24%) al mercado laboral. A su vez, son las mujeres quienes dedican más tiempo al cuidado de niños y otros miembros del hogar, en contraste con los hombres (4.5 contra 1.6 por ciento). En cambio, los hombres destinan a las actividades de esparcimiento, cultura y convivencia una mayor proporción de tiempo que las mujeres (14 frente a 11.8 por ciento).

El tiempo total de trabajo que los hombres invierten a la semana —tanto para el mercado como para el hogar—, es de 59:48 horas, mientras que el de las mujeres es de 87 horas, situación que hace visible la sobrecarga de trabajo para éstas últimas.

Ahora bien, si se observa el tiempo que los hombres destinan al trabajo para el mercado, se encuentra que éste es mayor al destinado por las mujeres. Sin embargo, el tiempo a la semana que las mujeres destinan al trabajo no remunerado es casi 5 veces mayor al destinado por los hombres. El promedio de horas dedicadas a las actividades domesticas también es significativamente diferencial por sexo. Las actividades a las que los hombres destinan más tiempo en promedio, son cuidado de enfermos, niños, personas con limitaciones y otros miembros del hogar, donde su porcentaje de participación es mínima. Solamente en el cuidado de enfermos y reparación de bienes, el tiempo destinado por los hombres supera al de las mujeres, quienes tienen el doble de participación en esta actividad e invierten su tiempo semanal principalmente en limpieza de la vivienda, cuidado de niños y apoyo a otros miembros y preparar alimentos, tiempo que supera, por mucho, al invertido por los hombres en este tipo de actividades.

Este aspecto muestra, en definitiva, una sintomática segregación de las mujeres a la esfera doméstica, por lo que ellas llegan a asumir como naturales y propias de su sexo las actividades domésticas, mientras que el grado de participación e integración de los hombres es mínimo. Aunado a lo anterior, es importante hacer notar que 47.3 horas a la semana de trabajo de las mujeres carecen de pago y reconocimiento. Sin duda, esta es una muestra más de las terribles inequidades de género existentes actualmente en nuestro país.

2.3- La institucionalización de la perspectiva de género. Los modelos de las Agencias Internacionales.

Podemos decir que el auge del tema de las mujeres en la agenda gubernamental responde no sólo a los movimientos sociales protagonizados por la inserción de las mujeres en el ámbito público, ya sea en espacios de toma de decisión y partidos políticos, como parte de los procesos de democratización política que recientemente vivió nuestro país, o por la aparición de nuevos a actores sociales, entre ellos las mujeres, con demandas especificas para el Estado. Cabe reconocer que también –y en buena medida- los organismos Internacionales (como las Naciones Unidas) fueron los encargados de priorizar el tema de las mujeres en las agendas gubernamentales, poniendo en el debate temas como el de "mujeres y derechos", "mujeres y desarrollo", etc. Muestra de ello es que, después de la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995, en México se creó el

Programa Nacional de la Mujer 1995-2000. Es por esto que el debate en torno a la mujer ha estado promovido por diversas agencias del desarrollo, entre ellas el Banco mundial que, con su apoyo político y financiero condicionan a los gobiernos a tomar una postura sobre el tema de la mujer.

De ahí que se hable de distintas etapas del tema de la mujer en las agencias internacionales; y "si bien no hay una referencia explícita a las mujeres en la declaración de las Naciones Unidas, en la Primera Década del Desarrollo 1961-1970, en la segunda se pone énfasis en su *integración* al esfuerzo del desarrollo; para la tercera década, son reconocidas como *agentes y beneficiarias*, y para los noventa la prioridad aparece en *dar poder* a las mujeres, como medio de obtener altos rendimientos en términos de un incremento de la producción total y una equidad y progreso social mayores" (ONU, 1989: citado en Barquet, 2002: 350). Esta etapa la consigna era la de "mujeres integradas al desarrollo", en donde la prioridad de las comunidades epistémicas[12] era la conformación de datos tangibles ligados a temas de la economía (como el mercado laboral), la fertilidad, la salud y la representación política. Consecuentemente, el papel pasivo de la mujer es sustituido progresivamente por un papel activo, por lo menos en la conciencia colectiva y en el discurso de agentes institucionales.

Los planes y programas, que tienden a conformar modelos de tratamiento del tema de las mujeres, desde una perspectiva llamada "Mujeres en el Desarrollo" (MED), hasta la última etapa llamada "Género en el Desarrollo" (GED), se pueden agrupar en dos bloques, el primero con tres enfoques:

Bloque 1:

> El enfoque del *bienestar*, esencialmente asistencialista, fue resabio de los programas de la posguerra, y conceptualizó a las mujeres como receptoras necesitadas y pasivas, atendiéndolas en tanto su función reproductora y familiar.
>
> El enfoque de la *antipobreza* de los años setenta reconoce la exclusión de las mujeres de los beneficios del desarrollo, como las más pobres entre los

[12] El término "comunidades epistémicas" es definido como una "red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un dominio particular, con una demanda, posición y voz autorizada en el 'conocimiento relevante' de una política, en un dominio, tema o área" (Radaelli, 1993, citado en Incháustegui, 1999).

pobres y pretende incorporarlas a proyectos de producción de ingreso, en el entendido de los efectos recíprocos entre educación, participación en el mercado de trabajo, salud y bajas tasas de fecundidad.

El enfoque de la *eficiencia* corresponde en América Latina a las políticas de ajuste estructural impuestas como pretendida solución a décadas de crisis económica, y destaca las características de eficiencia y productividad echando mano de la flexibilidad y el trabajo impago de las mujeres, en la consecución de beneficios al servicio de la familia y la comunidad. (...) Este enfoque al estimular la organización de las mujeres como estrategia para sustituir bienes, servicios y subsidios antes prestados u otorgados –aunque con deficiencias- por el Estado o para resarcir carencias en situación de crisis, ha promovido tal vez involuntariamente, la posibilidad de que esas mujeres y sus organizaciones transiten hacia otras formas de actividades y conciencia colectivas.

Los tres enfoques hasta aquí apuntados coinciden en varios elementos: en la utilización instrumental de las mujeres que no aparecen como sujetos, ni aun como el objeto mismo de las políticas; segundo, en su incapacidad para conceptualizarlas más allá de la díada madre-hijo(a)-familia, y tercero, en la atención exclusiva a las llamadas necesidades practicas, inmediatas de las mujeres. (...) La crítica más común a estos enfoques ha sido la de evidenciar que, aun sin pretender que se trate de políticas negativas o menospreciables en sí mismas, de hecho están plagadas de sesgos que opacan o diluyen –por sus implicaciones- la posibilidad de transformaciones intergenéricas de fondo.

Bloque 2:

En un segundo bloque de enfoques podemos ubicar el de la *equidad* y el del *empoderamiento.*

El primero, el de la *equidad*, se presenta como fundamento de la perspectiva Mujeres en el Desarrollo (MED); además, surge como una crítica a las políticas asistencialistas y aisladas, pretendiendo más bien una redistribución guiada centralistamente del poder entre hombres y mujeres en los procesos de desarrollo social y económico, y cuestiona tradiciones culturales, en especial la división sexual del trabajo (...).

> El segundo, el enfoque del *empoderamiento*, se podría decir que es sucesor del anterior, en cuanto a una reinserción social de la mujer en los procesos sociales; pero, en una perspectiva relativamente nueva, resalta la participación de las mujeres en la *creación de sus propias opciones, elección de soluciones, y acceso a recursos y poder*, para lo cual la promoción de autonomía económica y política es sustancial y reclamable al gobierno (...). Se trata, según algunas autoras, de un énfasis particular en la *democratización de géneros* (Barquet, 2002).

Existe también una clasificación de los modelos o la elaboración de políticas públicas dirigidas a las mujeres, que se sintetizan en cuatro (Jaquette, 1990, citado en Barquet, 2002: 353).

> a) El argumento de la *equidad* que apela al concepto liberal de igualdad intrínseca entre hombres y mujeres a quienes hay que garantizar iguales derechos y acceso a oportunidades y recursos;
>
> b) El argumento del *merecimiento* según el cual, dado que las mujeres contribuyen de diversas maneras a la sociedad y a la producción económica en particular, es justo que reciban una retribución correspondiente;
>
> c) El de la *necesidad* que argumenta que la posición de las mujeres es de mayor vulnerabilidad, dada la incidencia acumulativa de factores que las afectan negativamente; y
>
> d) El argumento de la *complementariedad* que alude al hecho de que las diferencias innatas entre mujeres y hombres hacen que se requiera de tratamientos específicos para cada uno de ellos, pero en vinculación, sin aislamiento de consideraciones de unas y los otros. Aquí, la *reciprocidad* tiene un alto significado como valor y principio guía de las políticas públicas. Por tanto, estas consideraciones no se presentan en términos prácticos de forma pura, sino que es frecuente la combinación de varias categorías en la elaboración de las políticas públicas dirigidas a las mujeres.

El transitar de la concepción de *mujeres* en el desarrollo (MED) a *género* en el desarrollo (GED) –visiblemente vinculatoria de compromisos institucionales y reveladora de un tratamiento de *la especie*, antes que del *género*– responde a que la

primera, ligada a las teorías de dependencia, nombra a las mujeres desde una perspectiva culturalista, mientras que en el segundo enfoque -y mediante el proceso del neoliberalismo y la globalización- se aboga por una construcción social dinámica. Así, adicionalmente, se transita de la concepción "Mujer" como un ente homogéneo al plural "Mujeres" que distingue también las diferencias entre "nosotras", lo cual equivale a un auto-reconocimiento, no precisamente de diferencias "naturales", sino de pretensiones o finalidades según proyectos ligados al ejercicio de libertades y derechos individuales.

Dicho proceso, que no ha sido fácil sustentar por las mismas mujeres, responde también a las diferentes etapas del debate en torno al llamado "feminismo", inscribiéndose en un contexto histórico determinado. Sin duda, la época de reflujo de concepciones liberales –más individualistas y opuestas al papel "guía" de los gobiernos y de los organismos internacionales– ha sido determinante en la estigmatización de la *pluralidad* de las mujeres, pero también otro ha sido, en la misma época (tercer tercio del siglo XX), el papel persuasivo de las concepciones liberales-republicanas de tipo multiculturalista que proclaman las diferencias entre grupos y comunidades que asumen su propia identidad, como una constelación de diversidades que supera la simpleza de la pluralidad. Al respecto han abundado autores como el canadiense Will Kymlicka, el estadounidense Michael Walzer, entre otros.

Así, entonces, *Mujer* y *Mujeres* son conceptos de identidad colectiva en donde se *nos* visibiliza como iguales con el reconocimiento de nuestras diferencias; sin embargo, el de *género* se ofrece como un concepto relacional donde hablar de *mujer-mujeres* implica hablar también de *hombre-hombres*, desde una imagen simbólica y de representaciones del complejo entramado de las relaciones entre los sexos y, por otra parte, entre las personas que se asumen individualmente o, al contrario, conforme a su pertenencia a determinada comunidad.

2.3- La institucionalización de la perspectiva de género en México. Análisis del Instituto Nacional de las Mujeres.

El proceso de institucionalización de la perspectiva de género en México tiene que ser observado con una metodología que nos ayude a dilucidar la manera en que se ha desarrollado, además de ser necesaria para tener un marco de referencia para una comparación, por lo que se recurrió a la metodología sugerida por un grupo de investigadoras del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer del

Colegio de México: Luz Maceira Ochoa, Raquel Alva Mendoza y Lucía Rayas Velasco, quienes proponen como concepto de institucionalización de perspectiva de género "la integración sistemática de la igualdad de género en todos los sistemas y estructuras, políticas, programas, procesos y proyectos para convertirlas en maneras de ver y hacer, tanto en la cultura como en sus organizaciones".[13]

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario analizar la manera en que surge el representante de la institucionalización de género en México: el Instituto Nacional de las Mujeres.

Es así que en 1974, cuando se reformó el artículo 4º constitucional, para eliminar cualquier forma de discriminación contra la mujer, se estableció el Programa Nacional del Año Internacional de la Mujer, que preparó el informe para México. Ese programa se presentó en la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en México en 1975, y en la cual, por cierto, se declaró el Decenio de la Mujer de 1975-1985.

En 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (PRONAM) dentro del Consejo Nacional de Población (CONAPO). En 1985 se instaló la Comisión Nacional de la Mujer, la cual preparó la participación de México en la III Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Nairobi en 1985. En 1993 se instaló el Comité Nacional Coordinador con el propósito de organizar las actividades preparatorias de la Participación de México en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer con sede en la ciudad de Pekín, en septiembre de 1995. El 8 de marzo de 1996, como resultado de los acuerdos alcanzados en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo, lanzó el *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad* (PRONAM), cuyo principal objetivo fue impulsar la formulación, el ordenamiento, la coordinación y el cumplimiento de las acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, en igualdad de oportunidades con el hombre. Dos años después se reformó el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, para crear la estructura administrativa responsable de la instrumentación del PRONAM; es así como nace la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer (Secretaría de Gobernación, 1996).

---

[13] Luz Maceira Ochoa *et al, Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género: una guía,* El Colegio de México y el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, México, 2007, p. 179.

El PRONAM fue presentado como un marco de referencia para orientar las distintas iniciativas de las instituciones, organismos y sectores sociales involucrados, así como un instrumento para concertar recursos orientados al mejoramiento de la condición social de las mujeres.

Así, con ese programa se instrumentaron acciones transversales con la mediación de diversas dependencias de la administración pública federal, entre los cuales se mencionan las siguientes: creación de programas, comités internos o direcciones generales de género en dependencias estratégicas, vinculadas con áreas como pobreza, trabajo, educación, salud, prevención de violencia, etc. El Programa Nacional de la Mujer ha contemplado desde entonces los siguientes *objetivos generales*:

- Dar acceso equitativo y no discriminatorio a la educación;
- Promover un sistema efectivo oportuno y de calidad para el cuidado de la salud de las mujeres;
- Enfrentar la pobreza que aqueja a las mujeres;
- Ampliar las oportunidades laborales y protección de los derechos laborales de las trabajadoras;
- Estimular la capacidad productiva de las mujeres;
- Defender los derechos de la mujer y ampliar su acceso a todos los niveles e instancias en la toma de decisión;
- Prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres;
- Promover una cultura de igualdad mediante imágenes plurales, equilibradas y no discriminatorias de la mujer.

De acuerdo con el Programa Nacional de la Mujer, en su contenido actual, se han diseñado cinco estrategias de apoyo, como modo global de proceder para impulsar las líneas programáticas y las acciones del mismo:

- *Planeación con enfoque de género.* En la formulación de las políticas públicas en beneficio de la mujer resulta indispensable identificar los obstáculos que limitan su participación plena en la sociedad, así como diseñar y poner en marcha las medidas necesarias para buscar soluciones a los problemas que la aquejan, sistematizando las tareas de planeación, programación y presupuestación del Programa Nacional de la Mujer. Para avanzar más firmemente en la superación de las barreras que impiden el mejoramiento de la condición social de la mujer y prever el impacto diferenciado de tales acciones, es preciso incorporar la perspectiva de género en el proceso legislativo, la planeación, el diseño y ejecución de dichas políticas.

- *Coordinación y concertación.* Estas tareas deberán estimular la participación firme y decidida tanto de las instituciones gubernamentales como del sector social y académico y de los organismos no gubernamentales en el conjunto de acciones encaminadas a promover el avance de la mujer.

- *Profundización del federalismo.* El nuevo federalismo fue formulado como una nueva concepción de la unidad del Estado federal para favorecer una mayor efectividad de las acciones en favor de las mujeres. La diversidad económica, social y cultural del país impuso, sin duda, la necesidad de adecuar estrategias, programas y acciones a las condiciones, necesidades, demandas y prioridades de ellas en las regiones y entidades federativas del país. En definitiva, el Programa Nacional de la Mujer buscó propiciar la colaboración y participación activa de los gobiernos estatales, autoridades locales y de la sociedad en su conjunto, en un marco de respeto a la soberanía de las entidades federativas y los municipios.

- Desarrollo jurídico e institucional, el Programa Nacional de la Mujer al recoger e identificar prioridades y demandas y buscar dar respuesta a las mismas, no puede dejar de señalar las limitaciones de los marcos institucionales y jurídicos en la materia. Es menester identificar las instancias responsables de coordinar las iniciativas de los diferentes órdenes de gobierno, sectores y organizaciones sociales, y promover los mecanismos que lleven a revisar de manera permanente los códigos, leyes y reglamentos que pueden contener cualquier forma de discriminación por razones de género. Por tal motivo, se prevé contar con dos órganos autónomos responsables de su operación: un *Consejo Consultivo* y un *Consejo Social.*

- *Seguimiento y evaluación, para una adecuada y eficiente implementación de las actividades a favor de la mujer.* Con ello resultó indispensable consolidar las tareas de generación, difusión y análisis de información periódica y comparativa; desarrollar los mecanismos que propicien el reforzamiento y la actualización de los sistemas de registro de las instituciones que participen en el Programa Nacional de la Mujer. De la misma manera, se trató de asegurar la disponibilidad de datos confiables y oportunos que permitan el análisis y seguimiento de las iniciativas que se realizan en beneficio de las mujeres. Todo ello implicó contar con una adecuada evaluación del impacto de las acciones en beneficio de la mujer. Con este propósito, se determina que el programa cuente con una Contraloría Social que represente un amplio involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad.

  Por último, se consideró necesario verificar periódicamente, mediante un sistema eficiente de seguimiento y evaluación, el avance y resultados de tales acciones, por lo que se prevé un Sistema de Información y Evaluación, como un elemento primordial para la reorientación oportuna de las líneas programáticas y acciones prioritarias y para propiciar su adecuación a las necesidades de los distintos grupos de población (Secretaría de Gobernación, 1996).

El Programa, como Alianza para la Igualdad, con Ernesto Zedillo Ponce de León, antecede a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, ya que entra en sus mismas líneas de acción, estrategias y objetivos. La creación del Instituto se da precisamente a partir de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, en donde se generaron las primeras propuestas; la Comisión de Equidad y Género presentó entonces la iniciativa de ley para la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. Posteriormente, durante el primer periodo de sesiones de la LVIII Legislatura, en el mes de octubre, se presentaron dos iniciativas de ley para crear, por fin, dicho organismo: una por parte del grupo parlamentario del PRI; la otra, del grupo parlamentario del PAN. Durante los meses de noviembre y diciembre se desarrolló un proceso de revisión y cabildeo en el interior de las Comisiones de Equidad y Género, del Poder Legislativo federal, y se logró obtener el dictamen favorable de ambas cámaras y la aprobación en los respectivos plenos de sesiones (Cámara de Diputados, 2000).

Finalmente, el 8 de marzo del 2001 se instaló el Instituto Nacional de la Mujer, organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y

autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres[14], de la cual se desprenderá el análisis con el modelo antes referido, iniciando con la base conceptual que da origen al Instituto Nacional de las Mujeres al cual en adelante denominaremos con las abreviaturas Instituto o INMUJERES.

El concepto de género

Para el INMUJERES "género" es un *concepto que se refiere a los valores, atributos, roles y representaciones que la sociedad asigna a hombres y mujeres.* Este es un concepto neutro que no denuncia las desigualdades que se generan de esas representaciones. Sin embargo, esto ya es tomado en cuenta en sus conceptos de *equidad de género* y *perspectiva de género* como justificación que dota de sentido al mismo.

Equidad de género: *se refiere al principio conforme al cual hombres y mujeres acceden con justicia e igualdad, al uso, control y beneficio de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquellos socialmente valorados, oportunidades y recompensas, con la finalidad de lograr la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.*

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

Ubicación dentro de la estructura gubernamental

Este es un tema importante que definirá el lugar que ocupa el Instituto en la estructura estatal así como el grado de autonomía y la capacidad que tiene de vincularse con otros actores del aparato estatal que limitaran o potenciaran su grado de influencia y acción.

---

[14] Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de enero de 2001.

El Instituto Nacional de las Mujeres es definido legalmente como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

Para el logro de sus objetivos, el Instituto tiene, de conformidad con el artículo 7, las siguientes atribuciones:

- impulsar la incorporación de la perspectiva de género en el programa anual de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como de los sectores en general vinculados con estos instrumentos, para la ejecución de sus programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos;

- procurar, impulsar y apoyar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, así como el fortalecimiento de mecanismos administrativos para el mismo fin;

- proponer, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, y evaluar periódica y sistemáticamente la ejecución del mismo; y

- establecer y concertar acuerdos y convenios con las autoridades en los tres niveles de gobierno para promover, con la participación, en su caso, de los sectores social y privado, las políticas, acciones y programas que se establezcan en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

Estructura organizativa

Las atribuciones del Instituto, que deben culminar con el cumplimiento del objetivo, apuntado en el artículo 4 de la Ley y que *se consolidan con una estructura orgánica* que pretende garantizar la participación ciudadana, la pluralidad y la participación responsable de todos los sectores de la administración pública, de los tres poderes públicos y de los tres niveles de gobierno. Así, cuenta con:

a) Una Junta de Gobierno, integrada por la presidenta del Instituto, los titulares de prácticamente todas las secretarías de Estado[15], invitados especiales de los grupos parlamentarios, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.[16]

b) Dos órganos auxiliares representativos de la sociedad civil: el Consejo Consultivo –órgano asesor – y el Consejo Social –órgano de análisis, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en beneficio de las mujeres.

c) Una presidenta, nombrada por el presidente de la República de una terna propuesta por la Junta de Gobierno.

d) Una secretaría ejecutiva, nombrada por la Junta de Gobierno a propuesta de la presidenta del Instituto;

e) Una secretaria técnica y una prosecretaria, nombradas por la Junta de Gobierno a propuesta de la presidenta del Instituto.

Como se puede observar, *la Junta de Gobierno está integrada únicamente por la élite gubernamental*, lo cual genera que quede *supeditada a la agenda prioritaria del gobierno en turno*, por lo que la equidad de género termina estando al margen de las acciones que cada una de las Secretarías implementa en el marco de sus atribuciones.

El Consejo Consultivo y el Consejo Social están integrados por mujeres, ciudadanas mexicanas en pleno ejercicio de sus derechos, que provengan de organizaciones sindicales, campesinas, no gubernamentales, empresariales, profesoras e investigadoras, representativas en la docencia, investigación de instituciones públicas, profesionistas, empleadas, maestras y en general, mujeres representativas de los diferentes sectores de la sociedad. Las integrantes de ambos consejos duran en su encargo tres años, pudiendo permanecer un periodo más.

En su estructura organizativa el análisis del personal que la integra y opera es fundamental, puesto que la concepción que se tenga del tema podrá ser factor de

[15] No están incluidas en la Junta de Gobierno la Secretaría de la Defensa Nacional ni la Secretaría de Marina.
[16] Independientemente de que la propia Junta de Gobierno puede invitar a representantes de otras dependencias.

éxito o fracaso en el desempeño de sus tareas. En este sentido la ley marca dos condiciones en su artículo 15 y 19.

La *primera*, relativa al nombramiento del la presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, según el artículo 15 en sus fracciones siguientes:

> *III. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiere conocimiento y experiencia en materia administrativa;*
>
> *IV. Haber destacado por su labor a nivel nacional o estatal, en favor de la equidad de género, o en actividades relacionadas con la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres y demás materias objeto de esta Ley.*

La segunda condición se refiere al nombramiento de la Secretaria Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres, según el artículo 16 en sus fracciones siguientes:

> *III. Haber desempeñado cargos de nivel técnico y decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y;*
>
> *IV. Contar con experiencia en materia de la equidad de género o de las causas de las mujeres, a nivel estatal, nacional o internacional, así como en actividades relacionadas con las materias objeto de esta Ley.*

Recursos financieros

Los recursos financieros de los cuales se allega el Instituto son factores de suma importancia para el logro de sus objetivos, y de ello depende su sustentabilidad y la continuidad de sus proyectos. Así lo establece la Ley en su Capítulo VIII (Del Patrimonio, Presupuesto y Control de los Recursos del Instituto Nacional de las Mujeres).

Conforme al artículo 31 de la ley invocada, el Instituto Nacional de las Mujeres contará con patrimonio propio y se integrará con:

I. Los derechos y bienes muebles e inmuebles que le sean asignados por el sector público; los que les sean transmitidos por el sector privado y las aportaciones que se adquieran por cualquier título;

II. Los fondos nacionales o extranjeros obtenidos para el financiamiento de programas específicos;

III. Los recursos que obtenga de las actividades a que se refiere el artículo 7, fracciones VII, XX y XXI, y

IV. Las aportaciones, donaciones, legados y demás liberalidades que reciba de personas físicas y morales.

A su vez, cabe citar otros dispositivos jurídicos de la misma ley que aluden a los recursos propios del Instituto:

> *Artículo 32.- El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá contener las partidas y previsiones necesarias para sufragar los gastos derivados de su operación, sin perjuicio de que le sean asignadas partidas adicionales.*
>
> *Artículo 33.- La gestión del Instituto estará sometida al régimen del Presupuesto Anual de la Administración Pública Federal.*
>
> *Artículo 34.- El Instituto queda sometido a las reglas de contabilidad, presupuesto y gasto público aplicables a la Administración Pública Federal.*

Ahora bien, en el año 2000 el Banco Mundial propuso el financiamiento del Proyecto Pro-Género, pero existía una limitante para su ejecución: se necesitaba de estructura institucional, que sería también uno de los motivos de la creación del Instituto, el proyecto se convertiría en el proyecto Generosidad que, mediante iniciativas comunitarias, promovería la equidad de género. De dicho proyecto se desprende el *Modelo Convive* y, en el ámbito del desarrollo organizacional, el *Modelo de Equidad de Género* (MEG).

La misma ley también contempló la puesta en marcha de un programa de financiamiento PROEQUIDAD, proporcionando recursos económicos a las organizaciones de la sociedad civil para impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población femenina, a través del desarrollo de proyectos.

Como se ha mencionado, el otorgamiento de recursos asignados para el Instituto implica un análisis del presupuesto, tarea que más bien sería motivo de otra

investigación. Sin embargo, este tema enuncia y evidencia la prioridad que se otorga a esta tarea y el compromiso político respecto al tema de género.

Relaciones intra- y extra- gubernamentales.

En el artículo 6 y 7 de la Ley se describen *acciones* que debe cumplir el Instituto, y que consideramos son fundamentales para la propia naturaleza de este órgano, en cuanto que se insertan en una concepción de coordinación de políticas y, por tanto, de redes de políticas, todo lo cual permite visualizar el alcance de la institucionalización de la perspectiva de género y la poderosa herramienta de que dispone el Estado para alcanzar objetivos tan largamente preparados, a saber:

- La ejecución de *una meta-política de coordinación permanente* entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales y de los sectores social y privado en relación con las mujeres;

- la *evaluación de los programas, proyectos y acciones* para la no discriminación y la equidad de género, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias;

- la *promoción de la cultura de la no violencia,* la no discriminación contra las mujeres y de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia;

- la *representación del Gobierno Federal en materia de equidad de género* y de las mujeres ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales;

- la *promoción y monitoreo del cumplimiento de los tratados internacionales* celebrados en términos de lo dispuesto por el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la ejecución de programas de difusión e información para las mujeres de carácter gratuito y alcance nacional, que informen acerca de los derechos de las mujeres, procedimientos de impartición de justicia, y proporcionen orientación sobre el conjunto de políticas públicas y programas de organismos no gubernamentales y privados para la equidad de género.

- apoyar la *formulación de políticas públicas* gubernamentales e impulsar las de la sociedad, para alcanzar la equidad de género;

- impulsar la *incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional del desarrollo*, programación y presupuesto de egresos de la federación;

- estimular la *incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas* y en la elaboración de programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal;

- propiciar y, en su caso, participar en *coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores* en la firma y el cumplimiento de los instrumentos acordados en el ámbito internacional y regional, relacionados con la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres;

- difundir y dar *seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contraídas* con gobiernos o entidades de otros países o con organismos internacionales relacionados con la equidad de género y las mujeres;

- promover, entre los tres Poderes de la Unión y la sociedad, *acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina* y la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, en los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural;

- establecer vínculos de *colaboración con las cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión*, con los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para impulsar acciones legislativas que garanticen el acceso equitativo y no discriminatorio al desarrollo, y la tutela de sus derechos humanos;

- establecer *relaciones permanentes con las autoridades responsables de la procuración de justicia y de la seguridad pública* de la Federación y entidades federativas, para proponer medidas de prevención contra cualquier forma de discriminación femenina;

- establecer vínculos de *colaboración con las instancias administrativas que se ocupen de los asuntos de las mujeres* en las entidades federativas para

promover y apoyar, en su caso, las políticas, programas y acciones en materia de equidad de género y de igualdad de oportunidades para las mujeres;

- concertar y suscribir *acuerdos de colaboración con organismos gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados, nacionales e internacionales, y con la banca multilateral,* para el desarrollo de proyectos que beneficien a las mujeres;

- propiciar las condiciones necesarias para *legitimar, ante las instituciones del Estado, la relevancia de impulsar políticas públicas con perspectiva de género,* que contribuyan a la superación de las diversas formas de discriminación contra las mujeres y promuevan las condiciones sociales adecuadas para garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos;

- actuar como *órgano de consulta, capacitación y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado,* en materia de equidad de género y de igualdad de oportunidades para las mujeres, cuando así lo requieran.

En este punto el compromiso que se tenga para trabajar por la equidad de género podrá tener una vinculación meramente formal como es el caso del aparato estatal, o también con grupos de la sociedad en donde, por tanto, se implican relaciones más exigentes y democráticas, y en donde las distintas prioridades de la agenda de género se pueden enriquecer; pero, incluso -dado el caso- pueden poner en riesgo las vinculaciones y las alianzas sociales en el supuesto de incumplimiento de objetivos y metas institucionales.

Análisis de los temas centrales

Por cierto, en el artículo 6 de la Ley se describen los *objetivos específicos* del Instituto, a saber:

- La *promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales* ratificados por México, en particular los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres.

- La *promoción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y la participación de la sociedad,* destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación hacia las mujeres.

- La *coordinación, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones,* y la concertación social indispensable para su implementación.

De lo anterior podemos deducir que un posible aislamiento de las acciones del Instituto haría fracasar esos objetivos. Este es un reto crucial para este órgano, pues de su capacidad de gestión y coordinación interinstitucional, en un entramado específico de redes de políticas, dependerá el éxito de la perspectiva de género.

Si normativamente se recomienda un proceso interactivo en red del Instituto para realizar acciones y cumplir objetivos establecidos en la ley, en los hechos se hace urgente dar seguimiento a las acciones emprendidas y a las metas conseguidas, lo cual concretaría una parte de la evaluación objetiva de la encomienda institucional, lo cual puede ayudar a romper con actitudes autocomplacientes atribuidas a un sentimiento de protección del grupo en el poder en turno.

Mecanismos de incidencia y efectos de género

Para el logro de sus objetivos, el Instituto tiene, de conformidad con el artículo 7 de la Ley multinvocada, las siguientes *atribuciones*:

- Apoyar la *formulación de políticas públicas gubernamentales* e impulsar las de la sociedad, para alcanzar la equidad de género;

- impulsar la *incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional del desarrollo,* programación y presupuesto de egresos de la federación;

- promover la ejecución de *acciones para el reconocimiento y la visibilidad pública de las mujeres,* así como para la difusión a nivel nacional e internacional de las actividades que las benefician;

- promover *estudios e investigaciones para instrumentar un sistema de información, registro, seguimiento y evaluación* de las condiciones sociales, políticas,

económicas y culturales de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad;

- participar y organizar *reuniones y eventos para el intercambio de experiencias e información* tanto de carácter nacional como internacional sobre los temas de las mujeres;

- promover, difundir y publicar *obras relacionadas con las materias objeto de la Ley;*

- promover las *aportaciones de recursos* provenientes de dependencias e instituciones públicas; organizaciones privadas y sociales; organismos internacionales y regionales; gobiernos de otros países y particulares interesados en apoyar el logro de la equidad de género;

- impulsar la *cooperación nacional e internacional,* para el apoyo financiero y técnico en la materia de equidad de género, de conformidad con las disposiciones aplicables;

- emitir *informes de evaluación periódica* para dar cuenta de resultados en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y políticas del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no discriminación contra las Mujeres; y

- actualizar periódicamente el *diagnóstico sobre la situación de las mujeres,* en relación con los avances del Programa y la operatividad del mismo.

De acuerdo con el objetivo general del Instituto (que consiste en "promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país", conforme al artículo 4), debe subrayarse que la norma general señala que este objetivo deberá cumplirse bajo *dos criterios,* mismos que se encuadran dentro de las estrategias de género y de los principios correlativos:

a) Criterio de *transversalidad* en las políticas públicas con perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas.

b) Por otra parte, al hablar de un mecanismo de incidencia nos habíamos referido a las estrategias de trabajo, así como a las formas de intervención social e institucional, por lo que el eje rector es el de *proequidad*, que marca la pauta de incidencia en la agenda social del INMUJERES.

Entre las *acciones* que se rigen directamente por esos criterios, y que *conducen estratégicamente a los objetivos señalados*, podemos identificar las siguientes (de manera relevante):

- El Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal, el cual incluye un diagnóstico sobre la situación de los hombres y las mujeres en la administración pública y la capacitación y sensibilización con perspectiva de género.

- La creación y el fortalecimiento de comunidades epistémicas que coadyuven a la difusión y formación de la capacitación en materia de género, mediante conferencias, talleres y seminarios.

- La implementación de campañas publicitarias a través de cápsulas y anuncios en televisión, radio y medios impresos, además de boletines que se difunden en la página web del Instituto.

BIBLIOGRAFÍA

- Barquet, Mercedes (2002), "Sobre el género en las políticas públicas: actores y contexto", en Elena Urrutia (coord.): *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, México, El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer.

- Instituto Nacional de las Mujeres (2006), *El reto de la equidad. Colección. Editorial del Gobierno del Cambio*, México.

- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2008), "Las mujeres en Distrito Federal", consultado en http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=124, diciembre de 2008.

- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2008), "Los hogares con jefatura femenina", consultado en http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=124, diciembre de 2008.

- MACEIRA Ochoa, Luz (2007) (*et al*), *Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género: una guía*, El Colegio de México / Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, México.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía / Instituto Nacional de las Mujeres (2009), *Mujeres y hombres en México*, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100976.pdf, consultado en marzo de 2009.

- PONTIGO, Josefina (2007), "Las mujeres frente a la reestructuración neoliberal en México", en Jorge Fuentes Morúa y Telésforo Nava Vázquez (coord.), *Crisis del Estado y luchas sociales*, H. Cámara DE Diputados, LX Legislatura, UAM Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa, México.

- Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de enero de 2001.

Capítulo 3
LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A través de la lucha que se ha ido gestando en las últimas cuatro décadas, en México, ha sido necesario incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas para poder superar las desigualdades sociales y, en particular, las de género, así como también tener en cuenta las diferencias que existen en cada sector. En este capítulo se toman en cuenta los trabajos realizados en México en materia de políticas públicas de salud reproductiva, violencia, pobreza y una somera mirada a la situación laboral, que no son elegidas aleatoriamente, sino que son los elementos que en nuestro país se necesitan restaurar para evitar que las mujeres sigan viviendo en condiciones de subordinación, exclusión y discriminación por malas prácticas sociales, de esta manera el Estado puede garantizarles el respeto a sus derechos básicos.

3.1- De la planificación familiar a la salud sexual y reproductiva.

El concepto de *salud reproductiva* nace como una categoría con perspectiva de género y puede ser ubicado como parte del llamado enfoque de Género en el Desarrollo (GED).

Aunque el concepto de salud reproductiva se comenzó a utilizar en los Estados Unidos de América desde la década de 1980, hizo su aparición en la escena Internacional en la IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo realizada en la Ciudad de El Cairo. Por primera vez este concepto es utilizado no sólo en un sentido demográfico, sino que también incorpora parte de las ideas feministas en materia de sexualidad:

> *La salud reproductiva se definió como un estado de bienestar físico, mental y social –y no la mera ausencia de enfermedades-, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones. Es la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos de procrear, así como la libertad de cómo, cuándo y con qué frecuencia hacerlo. Implica el derecho a la información y el acceso a métodos anticonceptivos seguros, a la planificación familia y recibir servicios a adecuados de*

> *atención durante el embarazo y el parto. La salud reproductiva, no solo incluye el asesoramiento en materia de reproducción, sino también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales.* (Germain y Kyte, 1995: 22, citado en Espinosa y Paz, 2004).

El concepto se incorporo rápidamente en nuestro país en sectores gubernamentales y académicos; sin embargo, este concepto no fue adoptado de la misma forma puesto que su significado fue diferente de un sector a otro. En las organizaciones civiles y en la academia se da una preponderancia del concepto en sus derechos sexuales y reproductivos y, desafortunadamente, en las instituciones gubernamentales el concepto es un instrumento más para ejecutar una política demográfica.

En este sentido podemos ubicar al Estado mexicano en dos grandes momentos en lo concerniente a las políticas demográficas:

- En un primer momento, concerniente a los siglos XIX y hasta los años de 1960, el Estado mexicano se concentró en promover una política de expansión demográfica o pro-natalista, pues lo que entonces "sobraba" era territorio. En esta concepción la fortaleza nacional estaba fincada en la expectativa de una población amplia y distribuida hacia zonas no habitas aún. Además, debido a las luchas independentistas y revolucionarias, la población se había visto seriamente mermada, por lo que la consigna era "haz patria poblando el territorio mexicano".

- En un segundo momento, que comienza a partir de la década de 1970, la política pro-natalista dio un giro en dirección contraria. En efecto, el Estado tenía ahora una preocupación: el *control de la natalidad*, pues era evidente que la tasa promedio de crecimiento demográfico estaba rebasando las expectativas de décadas anteriores, en tanto que las presiones al gasto público se hacían evidentes.

Así, el Estado mexicano comenzó en esta segunda etapa acogiéndose a la teoría neomalthusiana[17] de contener la expansión demográfica como la solución para

[17] Robert Malthus (1776-1834) afirmó, en el siglo XIX, que la población crece en progresión geométrica: 1,2,4,8,16,32 ...etc., mientras que la capacidad de producción de la tierra aumenta solamente en progresión aritmética: 1,2,3,4,5,...etc., Esta relación "desequilibrada" se constituía , en palabras de Malthus, en obstáculo para llegar a la perfectibilidad de la sociedad. Una corriente neomalthusiana del siglo XX rescató sus ideas y las adaptó a las condiciones actuales de desarrollo económico. Los seguidores de esta corriente adjudican al crecimiento desordenado de la población el fenómeno de la pobreza del Tercer Mundo y la destrucción de la

lograr un desarrollo económico y una mejora en la distribución de la riqueza y los recursos naturales, además de ser el distintivo de entrada de México a la posmodernidad.

El primer paso de esta nueva política demográfica fue promulgar la nueva ley General de Población que tuvo como objetivo: *"regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".*[18] En segundo paso fue la creación del Consejo Nacional de Población (Conapo), el 7 de enero de 1974, conforme a la ley señalada, el cual ha tenido a su cargo *"la planeación demográfica del país con objeto de incluir a la población en los problemas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos"* (Guerra, 1990). Dicha ley ha sido reformada en varias ocasiones, la última por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de abril de 2009, pero mantiene su contenido básico original.

Las primeras acciones estuvieron en manos de la Secretaría de Salud y a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, dirigidas a ampliar el servicio de planificación familiar, que ya existía desde 1972, en una campaña nacional acompañada de difusión en los medios de comunicación como una estrategia, lo cual se puede considerar beneficioso ya que hacer de la sexualidad un tema público, lo visibiliza como una parte de la cultura y fundamental para el tejido social.

Uno de los primeros problemas en este enfoque de planificación familiar implicaba la falta del reconocimiento de las distintas aristas en el ámbito de la salud de la mujer, concentrándose en el campo de la salud materno-infantil, limitando la salud de la mujer a un aspecto biologisista dedicado a la Gineco-obstetricia, resaltando su papel reproductivo. Dado que el objetivo consistía en disminuir la tasa de fecundidad como un elemento central de la política de población, el gobierno asumió un compromiso ante organismos internacionales de reducir las tasas de crecimiento de 3.2% a 2.5% entre 1976 y 1982; sin embargo, la meta más importante era reducir la tasa de fecundidad al 1% para el año 2000, lo cual significaba superar un reto que podía ubicar al país en un nivel comparable al de países de primer

---

naturaleza. Argumentan que los gobiernos nacionales han desviado sus recursos económicos a las políticas sociales en lugar de canalizarlos a la esfera productiva. Para ellos, el "problema demográfico" se limita sólo a las economías subdesarrolladas (citado por Guerra: 1990)

[18] Artículo 1° de la Ley General de Población, *Diario Oficial de la Federación*, enero 7 de 1974.

mundo. Empero, este compromiso implicaba demeritar la calidad de los servicios, privilegiando la consecución del objetivo.

Las instituciones de salud pública se vieron así comprometidas a dar resultados efectivos, imponiéndose una especie de cuotas en el uso de métodos anticonceptivos permanentes. De esa forma, entre los años de 1970 a 1990 se observó una sucesiva e intensa campaña de planificación familiar basada en el uso de medios de control natal. Esta situación dio origen a una serie de abusos que van desde la colocación de dispositivos como el DIU (Dispositivo Intra-Uterino) o la realización de *métodos anticonceptivos no reversibles,* entre ellos la salpingoclasia u oclusión tubaria (procedimiento quirúrgico que concluye la fertilidad de la mujer de manera permanente, mediante el cual se cortan o sellan las trompas uterinas), después de una cirugía post parto, pero *sin el consentimiento de la usuaria. Todo esto* aunado a una persistente publicidad que de forma sesgada conminaba a la elección de los *"métodos modernos"*[19] de mayor durabilidad o permanencia.

Las presiones o inducciones para elegir dichos métodos aseguraban a las instituciones del sector salud su logro en la disminución de la tasa de fecundidad; sin embargo, se omitieron intencionalmente los efectos negativos que estas tendencias generaron en la población, particularmente sobre la salud mental de las mujeres y las condiciones del ámbito social. La visión de estas acciones se encontraba en el hecho de considerar a la mujer simplemente como un ser para los otros, y en función de este aspecto ella sólo tenía que asumir su responsabilidad de autocontrol, no para expresar su sexualidad de una forma integral y plena, sino en función de metas gubernamentales más amplias. La consecuencia inmediata fue una confirmación de la tradicional diferencia *hombre-mujer,* lo cual acentuó la idea de diferencia sexual como función reproductiva, estereotipando a *la mujer como madre y esposa.*

En este escenario el nuevo concepto de salud reproductiva, que supone aparentes relaciones igualitarias entre los géneros y aboga por una paternidad responsable, termina fragmentado y limitado la condición femenina. Para avanzar en este sentido, Figueroa (1995) propone una relación dinámica de los actores en materia de salud reproductiva para ayudar a encontrar las zonas de conflicto y dar alguna solución, partiendo de cuatro actores implicados:

---

[19] Los métodos modernos de anticoncepción más utilizados en México son los hormonales (tanto los orales como los inyectables), así como el dispositivo intrauterino, la salpingoclasia y la oclusión tubaria (que en algunos casos se consideran equivalentes debido al procedimiento y sus consecuencias) (Guerra, 1990).

> El primero es la *población* que se supone beneficiaria de las acciones de las políticas de población salud y planificación familiar. La segunda instancia son los *políticos* –y las *políticas*- de la población y la planificación familiar, quienes, a partir de sus conocimientos de la población, deben proponer medidas para regular racionalmente el ejercicio de la reproducción. El tercer actor lo conforman los *prestadores de servicios*, quienes funcionan como intermediarios e interpretadores de las dos poblaciones anteriores. El cuarto y último grupo lo constituyen los *investigadores sobre el tema*, que desde otra perspectiva tienen la capacidad de generar información útil para documentar y cuestionar los intercambios en el ámbito institucional de la salud (Figueroa, 1995).

La crítica a las políticas de control de la natalidad se inscriben en el marco teórico utilizado por Foucault (1977) para decir que *la sexualidad fue un nuevo instrumento de la burguesía que la dotó de sentido y cuerpo*, pues después de una época de confinamiento moral y religioso, de represión y silencio, encontró una nueva, efectiva y sofisticada forma de hablar de sexo, con el estereotipo del niño reprimido estudiado por la pedagogía, el adulto desviado canalizado a las instituciones psiquiátricas de control y curación, y la caracterización de una mujer con un cuerpo sexual reducido a la reproducción estudiada por la medicina. Esta concepción de la sexualidad, según Foucault, tiene como resultado la forma instrumentada de acciones que dan lugar a las políticas de contención poblacional, las cuales impone la burguesía en una relación de poder para el control de las clases pobres, imponiéndoles un contenido específico derecho de la vida y la muerte.

En este escenario, las reacciones de la sociedad civil no se hicieron esperar, pero gracias al movimiento feminista y a su relación con las ONG´s fue que se interpeló al Estado para avanzar hacia un concepto distinto de salud reproductiva, centrado en una visión de equidad de género.

Aunque no todo el panorama fue negativo en la implementación de políticas públicas de planificación familiar en la década de los 90's, este concepto se incorpora mas homogéneamente con la visión de género con la cual nace en un primer momento, pues si bien desde las instituciones de salud gubernamentales se da una transición al tema de planificación familiar y control del crecimiento demográfico, deviene casi inmediatamente una visión más amplia de la categoría *salud reproductiva*. En esta tendencia se hacen esfuerzos por dar una cobertura

nacional de esta nueva experiencia de salud, mostrando una tendencia a mejorar. Sin embargo, las crisis económicas de los años de 1980 a la fecha y la incorporación de medidas económicas neoliberales y/o privatizadoras -que incluyen el "adelgazamiento" del Estado y un "saneamiento" progresivo de las finanzas públicas- han tenido un impacto negativo. Así, se ha registrado una demanda creciente de dichos servicios, siendo considerable la población que no puede acceder a ellos en el sector privado. En respuesta, las organizaciones civiles no gubernamentales han retomado esta demanda como un espacio de trabajo, ya sea en el ofrecimiento de estos servicios en materia de salud reproductiva, o en la capacitación de personal que pueda atender en zonas rurales y marginadas.

En esta agenda las mujeres se constituyen como sujetos centrales; en el proyecto de salud reproductiva y desde esta visión se proponen tres estrategias: *"1) apoyar actividades comunitarias ligadas a la salud y los derechos reproductivos; 2) apoyar el desarrollo de modelos de cuidado de la salud reproductiva centrados en las mujeres, y 3) apoyar la educación de la población sobre la salud y los derechos reproductivos"* (González, 1999). La mujer ya no es considerada un agente pasivo y la caracterización de su sexualidad es integral; ahora se considera activa del cuidado y disfrute de su cuerpo mediante el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

Otros ejes temáticos en torno al cual las asociaciones civiles han ligado el tema de salud reproductiva son las siguientes:

- *Violencia sexual y doméstica.* En este tema se ha visto un alarmante y creciente número de mujeres que la padecen, y se ha convertido en un creciente problema de salud pública, con tendencias epidemiológicas. En un principio para la óptica del Estado este era un problema que respondía al ámbito privado pero gracias a la lucha del movimiento feminista y de grupos de mujeres se logro que el tema fuera reconocido.

  El interés por relacionar la violencia con la salud reproductiva inicialmente se presentó como una respuesta a necesidades de financiamiento de parte de los grupos especializados en violencia. Ante la inexistencia de recursos para la atención exclusiva de la violencia y el reciente interés de organismos internacionales sobre la salud reproductiva, los grupos especializados en violencia empezaron a elaborar los argumentos para mostrar el impacto que la violencia tienen en la salud reproductiva de las mujeres y para mostrar la

evidencia que justificase la atención a esta problemática en el marco de atención a las mujeres. (González, 1999)

La violencia aparece como un factor decisivo que impide a la mujer participar de su salud reproductiva, el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos está limitado por las experiencias de golpes y maltrato.

- *Enfermedades de transmisión sexual y SIDA.* La relación entre la salud reproductiva y estos temas parece inherente, sin embargo, no fue así. Desde las políticas de planificación familiar el Estado se concentró únicamente en controlar las tasas de fecundidad olvidando promover y difundir el uso de métodos anticonceptivos que también pudieran proteger a las mujeres de las enfermedades de transmisión sexual. De esta forma la salud sexual y reproductiva de las mujeres quedaba fuera del espectro de estas nuevas enfermedades y, con la aparición de casos de SIDA (Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida), la población femenina quedaba fuera de los marcos de atención, dado el enfoque limitado de que la "población en riesgo" eran sólo los homosexuales y las trabajadoras sexuales. Conforme los conocimientos de la enfermedad avanzaron se dio el reconocimiento de que las mujeres también eran parte de la "población en riesgo". Las organizaciones civiles fueron las pioneras en la atención de mujeres e hijos con SIDA, creando grupos de apoyo, foros informativos y de concientización.

- *Atención para una maternidad sin riesgos.* La relación con la salud reproductiva es evidente; Uno de los principales aportes de las organizaciones civiles fue que este enfoque de la salud materna se consideró no desde un aspecto biologicista, sino multidimensional, lo cual permitió la interacción con organismos internacionales y con el sector gubernamental, haciendo aportes en este sentido se planean objetivos comunes para responder a este problema de salud pública. Sin embargo, cuando se liga este tema con el gran número de muertes maternas, en el país relacionadas con abortos mal practicados la situación cambia, el aborto considerado como un tema vetado de la agenda estatal.

La relación del movimiento feminista, productor del concepto salud reproductiva, ha mantenido activo en el debate los siguientes puntos, como parte de sus reivindicaciones principales:

- *Maternidad voluntaria,* lo cual implica el derecho a la educación sexual, acceso e información de métodos anticonceptivos y acceso legal al aborto voluntario.

- *No violencia hacia las mujeres.*

- *Derecho a la libre opción sexual.*

La primera demanda se inscribe en una concepción amplia del concepto salud reproductiva en la cual los derechos sexuales y reproductivos para las mujeres culminarían con la capacidad de decidir sobre su propio cuerpo ante una maternidad.

El aborto aparece como una extensión plena de este derecho, sin embargo el debate público ha estado marcado por la intolerancia y la represión de la Iglesia católica y los grupos conservadores. Sus reacciones no se hicieron esperar, no sólo en el tema del aborto del cual tienen una firme postura en contra, sino que también fueron varios los desencuentros en el tema de salud reproductiva: para estos grupos la sexualidad es una parte íntima que da sentido moral al individuo y debe permanecer en la esfera privada, en la cual el Estado no puede participar dado que su competencia se da en el plano público.

Sin embargo, gracias a la lucha del movimiento feminista y de mujeres, se ha avanzado en visualizar este tema como un problema de salud pública. Las tablas que a continuación se muestran fueron elaboradas por el Grupo de Información sobre Reproducción Elegida (GIRE). Esta ONG está caracterizada por el impacto público que ha logrado en el tema del aborto, proporcionando información y movilizando a distintos sectores de la sociedad, entre ellos funcionarios públicos y legisladores, para sensibilizarlos ante el tema, manteniendo también campañas periódicas en los medios de comunicación masiva y mediante publicaciones periódicas.

Cronología de la despenalización del aborto en México
Hitos y Hechos

1931	Se aprobó el Código Penal para el Distrito Federal, en el que se incluyó la despenalización del aborto en casos de violación, cuando el embarazo pone en peligro la vida de la mujer y cuando el aborto es producto de una imprudencia de la mujer.
1936	Ante la Convención de Unificación Penal, celebrada en el Distrito Federal, la médica cirujana Matilde Rodríguez Cabo leyó la ponencia "El aborto por causas sociales y económicas", donde se pedía derogar los artículos que prohíben esa práctica. La autora del escrito fue la Dra. Ofelia Domínguez Navarro. En junio se publicó el trabajo de la Dra. Ofelia Domínguez Navarro en la revista *Futuro*, dirigida por Vicente Lombardo Toledano, quien, aunque no secundaba sus propuestas, avaló la necesidad de tratar el tema.
1974	Se reformó la Constitución para incluir, en su artículo 4°, el derecho de toda persona a "decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos".
1976	La Coalición de Mujeres Feministas (CMF) presentó una propuesta para despenalizar el aborto en la Cámara de Diputados. No hubo respuesta. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) creó el Grupo Interdisciplinario para el Estudio del Aborto en México (GIEA), constituido por especialistas y ministros de culto. Recomendó suprimir toda sanción penal a las mujeres que, por voluntad expresa, decidan hacerse un aborto, lo mismo que al personal que lo practique. Pidió el dictado de normas sanitarias para que el servicio se preste en óptimas condiciones.
1977	La CMF volvió a presentar, a la Cámara de Diputados, la iniciativa de ley a favor del aborto voluntario. No hubo respuesta.
1979	Se creó el Frente Nacional de Lucha por la Liberación y los Derechos de las Mujeres (FNALIDM) que buscó, junto con la CMF, trabajar a favor del proyecto de despenalización presentado en 1977. La CMF y el FNALIDM elaboraron el Proyecto de Ley sobre Maternidad Voluntaria que el Partido Comunista Mexicano presentó ante la Cámara de Diputados. Se declaró el 10 de mayo como "Día de la maternidad libre y voluntaria".
1982	CONAPO planteó, en el Anteproyecto de plan de acción para la integración de la mujer al desarrollo, que "es necesario normar y no sólo despenalizar lo referente al aborto; es la ilegalidad del servicio el que le da su carácter de clandestino, y lo que trae riesgos".
1983	El Presidente Miguel De la Madrid intentó modificar el Código Penal para reformar las disposiciones relativas al aborto y al adulterio. Ante la fuerte reacción de la jerarquía de la Iglesia Católica y grupos conservadores, la iniciativa fue archivada.
1989	Se cerraron tres clínicas donde se practicaban abortos, se detuvo violentamente al personal y a las mujeres que acababan de abortar. Se publicó el primer desplegado a favor de la despenalización del aborto. La Procuraduría de Justicia del DF y la

	Secretaría de Salud (SSA) establecieron las bases para el Programa de Servicios Legales y de Salud en el DF que permitió que las embarazadas por violación puedan abortar legalmente en cuatro hospitales de la Ciudad de México.
1990	Se fundó la Coordinadora Feminista del Distrito Federal (CFDF), que retomó los objetivos de la CMF: por la libertad sexual, contra la violencia a las mujeres y por la despenalización del aborto. El Congreso de Chiapas aprobó ampliar las causas por las que el aborto no sería castigado: a solicitud de la pareja, con el fin de planificación familiar, a petición de una madre soltera o por razones económicas. La jerarquía de la Iglesia Católica y el Partido Acción Nacional (PAN) rechazaron la reforma y diversas organizaciones civiles se movilizaron a favor. La reforma penal fue congelada.
1991	Congelar la ley del aborto en Chiapas produjo en el DF un debate entre los partidos políticos. Sindicatos, organizaciones de mujeres, de feministas y de salud, y partidos políticos formaron el Frente Nacional por la Maternidad Voluntaria y la Despenalización del Aborto. El presidente Carlos Salinas de Gortari envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley General de Salud para permitir el aborto por razones económicas. El PAN consiguió que se rechazara.
1998	El 28 de mayo, "Día Internacional de Acción por la Salud de las Mujeres", a través de un desplegado promovido por GIRE, personalidades de la cultura y la ciencia —entre ellas Octavio Paz— solicitaron la modernización del Código Penal del DF para incluir las causas por las que no se castiga el aborto en otros estados de la república.
1999	Más de 40 organizaciones civiles agrupadas en la campaña "Acceso a la Justicia para las Mujeres" presentaron propuestas de reformas al Código Penal; entre ellas, ampliar las excepciones por las que se permite el aborto en el DF. La propuesta no fue aprobada. En Mexicali fue violada Paulina, adolescente a quien las autoridades estatales le impidieron que aborte. El caso adquirió repercusión nacional e internacional. A la fecha, continúa el proceso penal a los funcionarios públicos involucrados.
2000	El Congreso del estado de Guanajuato aprobó un nuevo Código Penal en el que se volvía a penalizar el aborto en casos de violación. Hubo reacciones en contra en todo el país. El gobernador de Guanajuato vetó dicho Código y quedó sin efecto el retroceso. ***14 de agosto:*** la Jefa de Gobierno del DF, Rosario Robles, envió una propuesta a la Asamblea Legislativa (ALDF) para modificar la legislación penal en materia de aborto, aumentar algunas causas de despenalización y establecer mecanismos claros para acceder al aborto por violación y por inseminación artificial no consentida. ***18 de agosto:*** la ALDF aprobó la propuesta de Robles. Se aumentaron tres causas para abortar legalmente en la capital del país: por inseminación artificial no consentida, por grave daño a la salud de la mujer y cuando el producto presenta malformaciones congénitas o genéticas graves. También se obligó a los médicos a dar información precisa sobre el procedimiento y las consecuencias del aborto. ***25 de septiembre:*** asambleístas del PAN y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentaron una Acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), contra las reformas aprobadas. Argumentaron que era inconstitucional permitir el aborto por malformaciones congénitas o genéticas graves del producto y que el Ministerio Público pudiera autorizar el aborto en casos de

	violación. Fue la primera vez que la SCJN enfrentó una controversia relativa al aborto.
2001	En Los Mochis, una adolescente violada y embarazada por su padre fue sometida a un aborto legal en un hospital estatal.
2002	***29 y 30 de enero:*** la SCJN declaró la constitucionalidad de las reformas penales cuestionadas por asambleístas del PAN y del PVEM. En esta ocasión, el presidente de la Corte, Genaro Góngora Pimentel, manifestó: "¡Qué bien, por el bien de las mujeres!" La sentencia es irrevocable. ***23 de abril:*** La Secretaría de Salud (SSDF) publicó la Circular que establece los lineamientos para organizar y prestar en el DF los servicios de salud (en instituciones públicas, privadas y sociales) relacionados con el aborto legal. ***11 de julio:*** la Procuraduría General de Justicia del DF publicó el Acuerdo que establece los lineamientos para los Agentes del Ministerio Público, para autorizar el aborto cuando éste es resultado de una violación o de una inseminación artificial no consentida. ***25 de agosto:*** la titular de la SSDF afirmó que desde la vigencia de la Circular se han practicado tres abortos por violación en el DF, y que las modificaciones legales no significaron abortos masivos ni incrementos considerables en el número de solicitudes para practicarlos.
2003	***13 de octubre:*** Se aprueba una reforma al Código Penal de Veracruz en donde se disminuye la sanción al delito de aborto cuando hay consentimiento de la mujer. Las penas aumentan cuando falta el consentimiento de la mujer y cuando hay violencia física o moral. La reforma añade además la inseminación artificial no consentida y la malformación genética como dos nuevos supuestos de aborto permitidos por la ley. ***26 de diciembre:*** Se aprueban en la ALDF reformas en el tema de aborto al Nuevo Código Penal (CPDF) y adiciones a la Ley de Salud para el Distrito Federal (LSDF). La nueva legislación penal incrementa el castigo para quien hiciera abortar a una mujer sin su consentimiento y establece un castigo mayor cuando hay violencia física o psicológica (Artículo 145 del CPDF). Las reformas a la LSDF establecen que en los casos permitidos por la ley, las instituciones públicas de salud en el DF deberán realizar la interrupción del embarazo gratuitamente , en condiciones de calidad y en un plazo no mayor de cinco días a partir de la solicitud de la mujer (Artículo 16 Bis 6). Se regula también la objeción de conciencia de los médicos para que la mujer que solicite un aborto legal tenga garantizado ese servicio. La reforma estipula que la Secretaría de Salud del DF deberá contar permanentemente con personal no objetor.
2004	**27 de enero:** Las reformas del 2003 se publican en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y entran en vigor al día siguiente. **2 de diciembre:** Se aprueba una nueva Ley de Salud para el Estado de Baja California Sur, la cual establece un plazo para proceder a la interrupción del embarazo cuando haya sido autorizado por el Ministerio Público bajo condiciones de gratuidad y calidad. Obliga, de igual manera, a los servicios de salud del estado a suministrar anticoncepción de emergencia, en las siguientes 72 horas de sucedida una relación sexual no protegida, efectuada o no mediante violencia.

	31 de diciembre: Se publica en el *Boletín Oficial del Estado* la nueva Ley de Salud para el estado de Baja California Sur.
2005	**1 de marzo:** El Congreso Estatal de Baja California Sur aprueba nuevos códigos: Penal y de Procedimientos Penales. El nuevo Código Penal de Baja California Sur establece una de las penas más bajas en la práctica de un aborto para la República Mexicana: de dos meses a dos años. Asimismo, se agrega una nueva causal de no punibilidad: cuando la salud de la mujer sufra grave afectación si no es practicado el aborto.También se reglamentó el aborto legal por violación o inseminación artificial en el Código de Procedimientos Penales. En éste, se señala la facultad del Ministerio Público de autorizar en un término de 24 horas el aborto cuando se cumplen cinco requisitos. **20 de marzo:** Se publica en el *Boletín Oficial del Estado* el nuevo Código Penal y de Procedimientos Penales para el estado de Baja California Sur. **20 de septiembre:** Entran en vigencia el nuevo Código Penal y de Procedimientos Penales para el estado de Baja California Sur.
2006	**15 de noviembre:** La Secretaría de Salud del DF publica, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los nuevos *Lineamientos Generales de Organización de los Servicios de Salud relacionados con la Interrupción del Embarazo en el Distrito Federal*, sustituyendo a los Lineamientos publicados el 23 de abril de 2002. **29 de diciembre:** Se publica el nuevo Código Penal para el Estado de Chihuahua donde se incluye una nueva excluyente de responsabilidad penal para el aborto: en casos de inseminación artificial no consentida y se suprime el castigo por aborto imprudencial o culposo.

2007	**Marzo:** En el Distrito Federal se discute ampliamente, en la sociedad y en los medios de comunicación, una iniciativa para la despenalización del aborto, sin restricción alguna, en las primeras doce semanas de gestación. El PRD presenta sendas iniciativas en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores con la finalidad de despenalizar el aborto voluntario en las primeras semanas de gestación. Ambas propuestas buscan la modificación del Código Penal Federal. **24 de abril:** En un hecho histórico, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba la ley que despenaliza el aborto hasta la semana 12 de gestación. Esta ley incluye mecanismos para la impartición de servicios de salud adecuados y mejora los mecanismos para la protección a una maternidad libre, informada y responsable. **26 de abril:** A dos días de la aprobación de la despenalización del aborto en la ALDF, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el "*Decreto por el que se reforma el Código Penal para el Distrito Federal y se adiciona la Ley de Salud para el Distrito Federal*" con las modificaciones relacionadas al aborto y servicios de salud. **4 de mayo:** La Secretaría de Salud del DF publica, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los nuevos *Lineamientos Generales de Organización de los Servicios de Salud relacionados con la Interrupción del Embarazo en el Distrito Federal*, reformando, adicionando y derogando diversos puntos de la Circular GDF/SSDF/01/06 publicada el 15 de noviembre de 2006. Estos *Lineamientos* reglamentan la prestación de servicios para la interrupción del embarazo hasta la 12a semana de acuerdo con lo publicado el 26 de abril en la Gaceta Oficial del DF.

Fuente: http://www.gire.org.mx/contenido.php?informacion=42, consultada en marzo de 2008.

El debate del aborto en México se volvió a hacer presente en noviembre del 2006, pues el Partido Revolucionario Institucional y el partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina presentaron una iniciativa para despenalizar el aborto en el Distrito Federal.

De aquí se somete el tema a una fuerte discusión en la opinión pública, ocupando un lugar importante en los medios de comunicación con debates tendenciosos a mostrar una postura contra el aborto, seguido de declaraciones por parte de la jerarquía católica, principalmente del arzobispo Norberto Rivera Carrera, que hace enjuiciamientos de moral y amenaza con excomulgar a los diputados de la Asamblea Legislativa del D.F. en caso de que aprobaran la ley, lo cual hicieron efectivamente. También son constantes las declaraciones del dirigente de Provida, Serrano Limón, contra la propuesta, llamando a las mujeres a acogerse a

instituciones de beneficencia para la manutención del embarazo. Los promotores basaron su argumentación en la alta tasa de muertes en mujeres relacionadas con abortos mal practicados, además de que alrededor de 14% del total de abortos a nivel nacional se produce en el D.F.; el promedio de muertes por abortos mal practicados al año es de 7 mujeres, una cada 52 días en el Distrito federal.[20] Otro argumento a su favor fue que un embrión de 12 semanas no tiene las estructuras neurológicas para sentir dolor o placer.

Los opositores han basado sus argumentos en la ideología católica y en las Cartas del Concilio Vaticano en materia de reproducción y vida conyugal.

El proyecto de reforma a la ley para despenalizar el aborto en el Distrito Federal incluyó, en su momento, una visión de política pública de salud, ya que de acuerdo con la CONAPO se llegaron a practicar en México un promedio de 100 mil a 200 mil abortos. Según la encuesta Nacional de salud del año 2004, miles de mujeres de entre 20 a 49 años habían sufrido por lo menos un aborto. El Instituto Alan Gutmacher, por su parte, llegó a calcular la práctica de por lo menos medio millón de abortos anuales en el país.[21]

Es así que la toma de decisión de despenalizar o no el aborto en la Ciudad de México, fuera de ser un debate moral o ético, como lo quisieron anteponer la Iglesia y los grupos de derecha en nuestro país, fue una cuestión eminentemente de salud pública. La nueva ley no obliga ni incita a ninguna mujer a practicarse un aborto; simplemente diversifica las opciones para quienes se enfrentan ante el dilema de un embarazo no deseado. Amplía el ejercicio de una maternidad libre, informada y responsable y, por lo tanto, hace del Distrito Federal, una sociedad más democrática. Contrario a esta tendencia, en la mitad de entidades federativas se mantiene una posición conservadora a despenalizar el aborto, lo cual confina sintomáticamente a las mujeres a la condición tradicional de sometimiento.

De esa forma, el 24 de abril de 2007 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la ley que despenaliza el aborto hasta la semana 12 de gestación. Esta ley incluye mecanismos para la impartición de servicios de salud adecuados y mejora

---

[20] Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C., *Leyes sobre el aborto, Los avances en la ciudad de México.* Hoja Informativa. Disponible en http://www.gire.org.mx/publica2/leyesavance04.pdf

[21] Institute Guttmacher, *Datos sobre el aborto inducido en México, octubre 2008.* Disponible en http://www.guttmacher.org/pubs

los mecanismos para la protección a una maternidad libre, informada y responsable. A dos días de la aprobación de la despenalización del aborto en la ALDF, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el "*Decreto por el que se reforma el Código Penal para el Distrito Federal y se adiciona la Ley de Salud para el Distrito Federal*" con las modificaciones relacionadas al aborto y servicios de salud.

Señalamos los principales puntos aprobados que dan una idea de la concepción de la vida en su dimensión biológico-temporal, así como de responsabilidad público-gubernamental y la reconfiguración de los tipos penales relativos al aborto:

- Aborto es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación.

- El embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio.

- Se impondrá de tres a seis meses de prisión o de 100 a 300 días de trabajo a favor de la comunidad a la mujer que voluntariamente practique su aborto o consienta en que otro la haga abortar después de las doce semanas de embarazo. En este caso, el delito de aborto sólo se sancionará cuando se haya consumado.

- Al que hiciere abortar a una mujer, con el consentimiento de ésta, se le impondrá de uno a tres años de prisión.

- Aborto forzado es la interrupción del embarazo, en cualquier momento, sin el consentimiento de la mujer embarazada.

- La atención de la salud sexual y reproductiva tiene carácter prioritario. Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos.

- El gobierno promoverá permanentemente y de manera intensiva, políticas integrales tendientes a la promoción de la salud sexual, los derechos reproductivos, así como la maternidad y la paternidad responsables. Sus servicios de planificación familiar y anticoncepción tienen como propósito principal contribuir a la prevención de embarazos no planeados y no

deseados, disminuir el riesgo reproductivo, evitar la propagación de las enfermedades de transmisión sexual y coadyuvar al pleno ejercicio de los derechos reproductivos de las personas con una visión de género, de respeto a la diversidad sexual y de conformidad a las características particulares de los diversos grupos poblacionales, especialmente para las niñas y niños, adolescentes y jóvenes.

Por la naturaleza del tema, y en un acto de incongruencia, el día 24 de mayo de 2007 el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y, un día después, el titular de la Procuraduría General de la República (PGR) interpusieron demandas de inconstitucionalidad en contra de las reformas que despenalizaron la interrupción legal del embarazo en la Ciudad de México.

Fue hasta el 28 de agosto de 2008 que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de Nación determinó, mediante una votación de 8 votos a favor (la mínima requerida), declarar la constitucionalidad de la despenalización del aborto en el D.F. antes de las 12 semanas de gestación. Esta decisión fue una sentencia histórica en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en el sentido de abstraerla de una condición de sometimiento por el hecho de ser portadora de un complejo y poco entendido sistema reproductivo.

3.2- Acciones contra la violencia hacia las mujeres.

La violencia de género es uno de los indicadores de más desigualdad, abuso del rol masculino, así como una construcción oficialista de los géneros que orilló a las mujeres a ver como parte de lo cotidiano los abusos y vejaciones cometidas en su contra. Todas las percepciones eran aceptadas y legitimadas por el gobierno por diversas maneras, durante muchos siglos la mujer no tenía derecho a ser elegida o elegir sus gobernantes, por lo que se manejaba la figura de "ciudadano" como algo masculino; durante la época posrevolucionaria se continuaba legitimando este mecanismo por medio del discurso, asignándole a la mujer el privilegio de ser "depositaria[s] de nuestra nacionalidad"[22], además del reconocimiento de los presidentes de México como un país fuerte gracias a la familia mexicana, sostenida por la mujer. Tal como lo menciona el texto citado de Miriam Lang, incluso Octavio Paz en su *Laberinto de la soledad* (1959) toma a la mujer como un ser sin deseo propio, guiada por los deseos de los demás, sirviendo siempre a los otros,

[22] Miriam LANG, "¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México", en *Iberoamericana*, III (2003), p. 71.

sin dignidad y esperando el reconocimiento de los otros; son *la familia* y *la mujer* quienes encarnan la identidad nacional, homogenizadas y deshistorizadas por parte del Estado.

Es 1988 el año clave marcando el cambio en las políticas públicas en contra de la violencia hacia las mujeres, comenzando la transición de la percepción de los géneros en nuestro país. Fue Carlos Salinas, ante la necesidad de legitimar su presidencia, quien se comprometió a modernizar el país para poder entrar al llamado "primer mundo", lo que implicaba un manejo de políticas neoliberales y nuestro primer contacto con lo que hoy conocemos como globalización[23], aderezado todo ello con nuevas actitudes y respuestas a problemas sociales, incluyendo la violencia de género, pero también un nuevo tipo de inclusión. De esta manera, Salinas comenzó a buscar en el feminismo, mujeres representativas de los diferentes movimientos vigentes en el momento; el auge del feminismo se dio en esa época como una respuesta a la mayor integración de la mujer a una actividad remunerada, creciente nivel educativo, una mayor participación de mujeres en redes sociales que apoyaban movimientos sociales, rurales e indígenas.

La creciente visibilidad de las mujeres en todos los ámbitos fue el detonante para que se comenzara un nuevo camino de reformas; las primeras fueron en relación con delitos sexuales: aumentan las penas en cuanto a atentados al pudor, violación, violación impropia y violación calificada por el número plural de agentes (tumultuaria)[24]. Para marzo de 1989, una propuesta de diputadas de diferentes bancadas y unidas solamente por el interés de la violencia de género, desembocó en el Foro de Consulta Popular sobre Delitos Sexuales, una invitación a la sociedad civil a participar en el proceso legislativo, cuestión inédita en nuestro país y que logró la aprobación de una iniciativa de las diputadas que ampliaba las penas propuestas por Salinas.

A continuación se describen algunas de las acciones más relevantes del Estado mexicano en cuanto a violencia de género:

- En 1989 se inauguró la primera Agencia Especializada del Ministerio Público en Delitos Sexuales (AEDS) en el D.F.

[23] Que se considera como un proceso económico donde las economías nacionales se van integrando poco a poco en una economía mundial.
[24] Véase: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/68/el/el10.pdf, consultado: Julio 2009.

- En 1990 se abre el Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Intrafamiliar (CAVI), por el Gobierno del DF.

- En 1991 se abre el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA), por el Gobierno del DF.

Del mismo modo, el gobierno de Ernesto Zedillo significó una segunda etapa de reformas, pero está vez se enmarcaron en el discurso de la democratización, intensificado con la crisis del 1994 y con la inclusión de muchas feministas en instancias consultivas de los gobiernos que desarrollaron por primera vez programas dirigidos a específicamente a mujeres. Así pues, comenzaron a realizarse diversas acciones:

- En 1997, en el Código Penal, se concedió a las mujeres por primera vez un derecho a la autodeterminación sexual, dando prioridad a sus derechos como persona.

- En 1998, los primeros textos oficiales del Gobierno perredista del D.F. utilizaron advocaciones masculinas y femeninas (por ejemplo: hijas e hijos).

- En 1996 se aprueba la Ley para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, misma que se reforma en 1999; es una ley que protege la unidad familiar antes que los derechos humanos de las mujeres afectadas.

- Entre 1997 y 2001 se creó el sistema de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, con una Unidad (UAVIF) en cada una de las 16 Delegaciones que componen el D.F. y con un Albergue para refugiar a mujeres cuya vida corre peligro por el nivel de violencia que viven en sus familias.

- En 2007, finalmente, mientras que el presupuesto federal en materia de género va a la baja, el presupuesto del Gobierno del Distrito Federal se comienza a diseñar bajo una perspectiva de género y, para no omitir ninguno de los compromisos en materia de equidad de género, se inaugura un nuevo programa de igualdad de género y un conjunto sistemático de actividades de apoyo a las mujeres.

Sobre los esfuerzos que se vienen haciendo más recientemente, se encuentra la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), publicada el 1 de febrero de 2007. Esta ley tiene como principal fin lograr la *"coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático..."*.[25]

Es frecuente que los objetivos establecidos en las leyes distan mucho de la cotidianeidad. Esfuerzos como el de una nueva legislación relativa a una condición digna de las mujeres pueden quedar así en el aire por la amplitud de conceptos que maneja, si no se llegan a apegar a las condiciones sociales, políticas, económicas y hasta de educación en que viven muchas mujeres, que muchas veces cualquiera de las diferentes condiciones no permite que ejerza libremente sus derechos fundamentales, mucho menos las nuevas disposiciones legales.

En el específico de la LGAMVLV se ha demostrado que los mecanismos federales y locales que fueron creados para su cumplimiento son mínimos y factibles, pero se ha detectado que la implementación de dicho ordenamiento jurídico no se ha logrado eficazmente, ya que existe retraso en la publicación de reglamentos así como en la instauración de los sistemas estatales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de la mujer, siendo estos los mecanismos claves que sientan las bases para su aplicación y los necesarios para proteger los derechos humanos de las mujeres. La falta de reglamentación impide la capacidad de otorgar competencias, responsabilidad y recursos para activarla. Esta situación se puede ver reflejada en el caso de las órdenes de protección, donde no se determina a la autoridad facultada para emitirlas, en caso de ser violadas no se sanciona al responsable y carecen de un seguimiento para la protección a la víctima.

La Ley General establece con precisión cómo debe funcionar o decretarse la Alerta de Violencia de Género. Sin embargo, y aun cuando en el Reglamento de la ley se definen los procedimientos para solicitarla y decretarla, no se tiene referencia de su aceptación afirmativa en ninguno de los casos en que se ha solicitado. Incluso no

[25] Véase: http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf, consultado: Agosto 2009.

sabemos en qué fueron utilizados los recursos etiquetados obtenidos del presupuesto del 2008 o si sufrió subejercicio como muchos programas.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se han realizado desde la esfera gubernamental y aquellos que los grupos feministas promueven, aún no rinde frutos efectivos, sin contar además que la contabilización de los niveles de violencia oficial están sesgados, debido a que sólo se consideran aquellos delitos que fueron denunciados ante un Ministerio Público, dejando fuera aquellos que no se denuncian. Por otra parte, hay esfuerzos de tener una medida efectiva por medio de una metodología diferente, así que se han utilizado instrumentos tales como la la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2003) el primer instrumento metodológico en México que se atreve a medir la violencia de las mujeres. Este instrumento termina mostrando que un 35.4 por ciento de mujeres mexicanas mayores de 15 años que viven con sus parejas, reportan haber sufrido violencia psicológica durante los 12 meses previos a la aplicación de la encuesta; el 27.3 por ciento señaló haber padecido violencia económica, el 9.3 por ciento sufrió alguna forma de violencia física y el 7.8 por ciento reportó haber sufrido alguna forma de violencia sexual. En suma, un 44 por ciento de mujeres mexicanas entrevistadas, aseguraron haber sufrido algún tipo de violencia.

No es una cifra pequeña y mucho menos despreciable en la ENDIREH 2006, donde se tiene la cifra de 43.2 por ciento de las mujeres mexicanas mayores de 15 años que viven con sus parejas, quienes viven algún tipo de violencia, de los cuales el 37.5 por ciento le corresponde a la violencia psicológica o emocional, el 23.4 por ciento a la violencia económica, el 19.2 por ciento a la violencia física y por último un 9 por ciento de violencia sexual. Las cifras son bajas, pero no lo considerable como para hablar de un avance, es una clara llamada de atención a nuestras autoridades y nuestra sociedad de que aún no se están implementando las políticas efectivas en materia de violencia hacia la mujer.[26]

Algunas de las variables observadas en esta encuesta son los hijos, es decir que la presencia de niños en el hogar es una de las causantes de la violencia, sobre todo psicológica, además de que hay mayor prevalencia de violencia cuando hay un mayor número de hijos, incluso si hay un número mayor a cinco se habla de violencia sexual.

[26] Véase: http://www.equidad.org.mx/nuevo/minisitio25nov08/documentos/datosmexico.pdf, consultado: Julio 2009.

Desgraciadamente, en nuestro país la violencia hacia la mujer fue legitimado desde el núcleo de la sociedad, la familia; además de la colaboración de los discursos oficiales de nuestros gobernantes, que aunque no lo hacían abiertamente, sí aceptaban la resolución de conflictos a través de la violencia. Por lo que es necesario replantearse el camino de las políticas públicas en contra de la violencia hacia la mujer por la poca eficacia de lo implementado hasta el momento, pues no se ha logrado la prevención, ni una sanción suficiente, mucho menos la erradicación; además de la viva amenaza de que la globalización marca distancias cada vez más grandes entre las mujeres por la subordinación de clase, lo que nos indica un alejamiento mayor de nuestras congéneres que viven en pobreza extrema y quienes son regularmente las más afectadas, por el ambiente en el que se desenvuelven, lleno de desinformación y marginación.

3.3- El combate a la pobreza con perspectiva de género.

El ajuste económico neoliberal dado a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa tuvo efectos que se vieron directamente implicados en los niveles de pobreza. Existen estudios que indican que *la cantidad de jefes de familia pobres en América Latina*, aumentó de 35% en 1980 a 41% en 1990[27]. La llegada del neoliberalismo hizo que se cuestionara la idea de la protección de los pobres que acogía el Estado del Bienestar, por lo que se respondió con la creación de programas contra la pobreza. Sin embargo, existen diversos estudios que permiten demostrar que no es posible tener auténticos programas sociales en modelos que se basan en la libre economía, ya que ésta tiene una naturaleza que desatiende la condición precaria de la población, por lo que es necesario analizar el verdadero planteamiento de este tipo de reformas.

La pobreza es un término impreciso de manera general, debido a que debe ser adaptado a la realidad de cada sociedad. En una sociedad rica el concepto de pobreza es muy diferente al de una sociedad en vías de desarrollo; además, es necesario incorporar las posturas ideológicas y políticas de cada país, por lo que el concepto de pobreza debe ser analizado de la manera más neutral posible.

Se pueden separar la definición de pobreza en dos grandes vertientes: la primera se refiere a la *diferencia básica de ingresos y de poder de compra*; la segunda, hace un

[27] CEPAL-ONU, Stadistical *Yearbook for Latin America and the Caribbean 1994*, Santiago de Chile.

acercamiento más cualitativo y subjetivo que comprenda la propia percepción de quienes padecen la condición de pobreza. El movimiento feminista toma a la pobreza más como un fenómeno multidimensional y se aleja de la primera versión que es más plana y estática; es por eso que la pobreza debe ser entendida más como la ausencia de recursos diversos, tanto objetivamente como en su consideración subjetiva.

Uno de los problemas de las percepciones de la pobreza es que ellas dejan de lado consideraciones importantes que vuelven más vulnerable a los pobres, como llegan a ser las etnias y el género. Sin embargo, la percepción de que la pobreza consiste en un simple problema de ingresos va modificándose lentamente. Por ejemplo, la ONU ya toma algunas otras mediciones aunadas a la pobreza en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Humana (IPH). Es por eso que, según Mayra Buvinic, se adoptó *"un nuevo indicador que refleja el porcentaje de personas que carecen de tres posibilidades básicas: la de estar bien alimentadas y sanas (medida por la proporción de niños menores de cinco años con un peso inferior al normal); la de reproducirse de forma sana (calculada por la proporción de nacimientos no atendidos por personal adiestrado en ciencias médicas); y la de educarse (representada por el nivel de analfabetismo) (...). Los cálculos demuestran que 37% de la población de los países en desarrollo (es decir, 1.6 mil millones de personas) carece de estos tres elementos básicos del bienestar, mientras que 21% de ellos (es decir, 900 millones de personas) son "pobres por falta de ingresos"*, puesto que éstos son inferiores a la línea de pobreza definida por el Banco Mundial. En su mayoría, los 700 millones de pobres restantes son mujeres".[28]

El análisis de la llamada "feminización de la pobreza" tiene sus complicaciones metodológicas debido a la separación de géneros entre los pobres. Si medir la pobreza se convierte en un conflicto *de facto*, medir únicamente a las mujeres pobres lo es aún más; por lo que fue necesario implementar una nueva técnica de investigación. Los analistas del tema se han avocado a tomar en cuenta a las mujeres que encabezan la jefatura de un hogar para diferenciar con las jefaturas masculinas, tomando el ejemplo de Estados Unidos, donde la feminización de la pobreza va relacionada con un incremento de mujeres a la cabeza del hogar[29].

---

[28] Mayra Buvinic, *Mujeres en la pobreza: Un problema global*, Washington, D.C., Julio 1998, p. 4. Cabe mencionar que la línea de pobreza fue actualizada en 2008 por el Banco Mundial en 1.25 dólares por día-familia, pero a precios de 2005. En años anteriores la línea de pobreza venía fluctuando entre 1 y 2 dólares, según fueran los parámetros de precios y paridades monetarias.

[29] *Ídem*: 6.

Actualmente se vive el fenómeno del aumento de hogares monoparentales debido a la desestructuración familiar tradicional; sin embargo, esto último no es el único problema, las mujeres se enfrentan a los diversos elementos que contribuyen a una mayor dificultad de la superación de la pobreza, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

Factores de contribución:

- A las mujeres se les paga menos que a los hombres.
- Concentración de mujeres en los trabajos de menor ingreso, menos estatus, y más irregulares.
- Menor acceso a beneficios del bienestar tradicional.
- Estrategias de combate a la pobreza no suelen prestar demasiada atención a los temas de género.
- Los hogares dirigidos por una mujer son extensos, lo que apoya la evidencia de que son ámbitos propicios para la presencia de los otros parientes de la jefa, de los que hay aproximadamente uno por cada dos hijos en estos hogares. Esto constituye una estrategia de sobrevivencia.
- Por ocupación, las jefas de familia se concentran en aquellas que no requieren calificación y son de baja remuneración.

Adentrándonos a la siguiente controversia sobre si las mujeres son más vulnerables a la pobreza en términos de género, podemos aducir que las mujeres reciben una menor proporción del ingreso laboral que los hombres, además de tener el predominio de hogares con jefes de familia mujeres que incluso llegan a caer por abajo de la línea de la pobreza.

Algunas otras desventajas son las utilidades, menores oportunidades de trabajo, carga de trabajo doméstico más pesado, así como un menor nivel de estudios; tal como lo menciona Mercedes Barquet, "la persistencia de patrones socioculturales de género que asignan a la mujer las funciones de cuidadora/nutricia, centradas en su función biológica reproductiva, provoca que las mujeres carguen con responsabilidades sobre el mantenimiento, reproducción y reposición de la fuerza

de trabajo, que exacerban en condiciones de crisis."[30]. Al presentarse este tipo de patrones cuando las mujeres encabezan la jefatura del hogar pobre o simplemente se adentran al campo laboral, asumen también dobles o triples jornadas de trabajo, o se emplean en dos o más actividades (mal pagadas), que no sólo se refieren a las actividades realizadas dentro del empleo, sino también a las realizadas en casa o en otros empleos más.

Esta desigualdad entre mujeres y hombres, que se marcan con patrones culturales, sociales y laborales, se puede corroborar de acuerdo con datos generados por la ONU en marzo del 2008, que mencionan que "2.5 millones más mujeres que hombres viven en condiciones de pobreza en México"[31], a pesar de que se reconoce una disminución de pobreza en el país de un 40%, esta disminución no es semejante.

Uno de los problemas metodológicos en el tema de la situación de la mujer es la dificultad de conseguir documentación que compruebe esfuerzos gubernamentales alrededor del mundo o en México anterior a la década de los ochentas. Sin embargo, una herramienta útil para la medición de la pobreza en las mujeres es la destinación de gasto público.

Dado que los hombres y las mujeres desempeñan diferentes roles en lo social y económico, los presupuestos los afectan de manera diferente. Generalmente, los roles se estructuran de tal manera que las mujeres tienen un menor acceso a los recursos. Por ello, un presupuesto neutral al género termina siendo en realidad uno indiferente a él. Un análisis del presupuesto con un enfoque de género consiste en determinar si el presupuesto del gobierno respectivo integra los temas de género en todas las políticas, planes y programas o si, debido a una supuesta neutralidad de género y un enfoque tradicional de los roles de las mujeres, no se consideran sus derechos y necesidades. Es por eso que es necesario hacer un análisis de los programas implementados por el gobierno mexicano a través de un breve recorrido histórico.

Desde la época de los setentas era común que los análisis y las políticas hacia la mujer aparecieran como políticas sociales que funcionaban como programas

---

[30] Barquet Mercedes, Condicionantes de género sobre la pobreza de las mujeres, en: Alatorre, Javier, *et al*, *Las mujeres en la pobreza*, El colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, México, 1999, p. 74.

[31] Vasé: http://cinu.un.org.mx/prensa/especiales/2008/mujer/documentos/Factsheet%20genero%20y%20pobreza.pdf

sectoriales o programas *asistenciales*. Algunas de las instituciones que en México funcionaban como portadoras de éstas políticas, fueron el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaria de Salubridad y Asistencia (SSA), así como organismos como el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), entre otros. *Se puede hablar así de un nacimiento de políticas públicas hacia la mujer en México a partir de la década de los setentas,* con las limitaciones que ya se han señalado someramente.

El largo camino que se recorrió para lograr las políticas públicas en México comenzó internacionalmente, sobre todo a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); después de la posguerra ésta organización invita a los países miembros a superar las desigualdades, sobre todo a que las mujeres adquieran un papel que se disponga igual al hombre.

En el caso de México se otorgaron tempranamente algunas garantías individuales al hombre y la mujer en la Constitución en 1917, y eso ya era un avance formal, aunque sabemos que las leyes que no concuerdan con la realidad se vuelven "leyes de papel" o simples enunciados de buenas intenciones. Además, algunas organizaciones "posrevolucionarias" (sindicales y agrarias) comenzaron a integrar a la mujer por medio de la convocatoria de diversos congresos de obreras y campesinas; aunado a lo anterior se dio el establecimiento del derecho a la Unidad Agroindustrial en el Ejido, a través de la Ley Federal Agraria en 1934, con lo que se otorgó a la mujeres el derecho de obtener una pequeña propiedad.

Durante la década de los años de 1940 también se dieron adelantos en los partidos políticos, particularmente en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pues se creó la rama femenil como parte de los primeros esfuerzos de integrar a la mujer en la vida política del país; sin embargo, fue hasta 1946 que se reconoció el derecho de elegir y ser elegida en elecciones municipales, culminando este logro en 1953 al otorgarse a las mujeres el derecho a votar y ser votadas en elecciones federales.

Durante el periodo en que se aplicó el modelo de sustitución de importaciones (años de 1950 a 1970), se dio una progresiva incorporación de la mujer en el ámbito económico, de un modo similar a como se había dado décadas anteriores en países europeos. Por otra parte, en la Conferencia Mundial del Año Internacional de Mujer, realizada en 1975 en México, se creó el Plan Mundial de Acción que comprometió a los países firmantes a la integración de la mujer en materia educativa, laboral y política. El plan mundial logró fomentar más la organización

de las mujeres, así como más apoyo en salud y seguridad social; se dio una valoración especial al trabajo doméstico; poco a poco se eleva la imagen de la mujer como protagonista plena en los desarrollos nacionales.

Otro factor es que se declaró el periodo de 1975 a 1985 la Década de la Mujer y el Desarrollo, donde se le encomienda a la CEPAL la elaboración de un Plan Regional para 1977. Para 1985 se da la reunión en Nairobi para evaluar los resultados de la Década de la Mujer. De esta manera surgen las Estrategias de Nairobi, que estaban orientadas hacia el adelanto de la mujer, las cuales reconocen que se ampliaron las perspectivas para su integración, pero se requerían esfuerzos adicionales para intensificar las acciones gubernamentales en todos los planes y sectores.

Por otra parte, durante la II Guerra Mundial México tuvo un despegue industrial en el modelo de sustitución de importaciones con el que se llega a implementar una política industrial proteccionista con una fuerte intervención del Estado; se fomentó el crecimiento industrial y poco a poco se abandonaron las actividades agropecuarias, lo que ocasionó una expansión urbana y de servicios, que trajo consigo la presencia femenina en la fuerza de trabajo urbano y avances en la consideración legal de la mujer en el ámbito económico; como ejemplo están *las reformas al artículo 123 Constitucional en 1964 y 1971, además del establecimiento de guarderías del IMSS en 1973.*

Durante la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez entre 1970 y 1976, comenzaron a darse dificultades en el modelo de crecimiento; se sostuvo el modelo de sustitución de importaciones, pero comenzó a agotarse, por lo que se incrementó la atención sobre los problemas ocupacionales, pues estaba en ascenso el subempleo y empleo informal y las migraciones rural-urbanas. Todas estas situaciones afectaron, sin duda, las circunstancias de la mujer en el ámbito laboral.

Llegaron a predominar programas gubernamentales específicos que, pese a su contenido social, no resultaron compatibles globalmente; en 1974, se creó el Consejo Nacional de Población (CONAPO), y éste a su vez creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, ya que antes de la Declaración del Año Internacional de la Mujer no existían instituciones con perspectiva de género, sin embargo, sí tenían una clara orientación al beneficio de las madres y las familias, todas ellas instituciones de salud y protección a la familia.

La SSA tenía un programa de atención materno infantil con el que se lograba la alimentación complementaria para grupos rurales de bajos ingresos e indígenas en diversas zonas del país. De esta manera se crearon círculos de madres para proporcionarles conocimientos del valor nutricional de los alimentos que proporcionaban a sus hijos. El IMSS, por su parte, se especializó en la atención materno-infantil, servicios de guarderías y programas de capacitación.

Por lo demás, en su momento, el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN), el Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI) y el DIF (hasta la actualidad), implementaron sucesivas acciones orientadas al bienestar de la familia de manera general. Pero todo ello no ha sido suficiente para erradicar la pobreza o para cerrar la brecha de desigualdad social. Todas estas instituciones sentaron un importante precedente para el desarrollo de programas de beneficios para las mujeres madres; sin embargo, muchos las consideran instituciones de beneficencia que no recibieron el apoyo necesario para evolucionar a proyectos de más alcance, lo cual requiere una estructura más fuerte y adecuada para una población objeto.

Con el presidente José López Portillo se tomaron medidas correctivas para lograr asegurar la estabilidad financiera, luego del desastre económico mundial de 1973-75 y la devaluación monetaria en México en 1976, por lo que se utilizó una metodología de planeación integral para alcanzar a los grupos de menores recursos en el nivel de las comunidades rurales. Se creó también el Programa Nacional de Integración de la Mujer (PRONAM), que tardó un poco en hacerse realidad, pues se formuló y comenzó a operar en 1980 a través del CONAPO; sus acciones se extendieron hasta 1982.

El PRONAM, como hemos visto, incluye entre sus objetivos la promoción de la integración de la mujer al desarrollo, a través de la coordinación con otras dependencias del sector público, el estímulo a los cambios de la imagen de la mujer a nivel social y el fomento del arraigo de las mujeres a su lugar de origen. No hay, sin embargo, suficiente claridad en sus objetivos, metas, estrategias, proyectos, instrumentos y presupuestos, como ocurre con muchos otros planes y programas gubernamentales, pero constituye un programa marco que sirve como antecedente para instaurar políticas con perspectivas de género en un ámbito institucional, es decir, distanciado del momento y de intereses particulares. Lo que hace falta es que evolucione a un programa fuera de la zona de control del gobierno federal en turno y cuya regulación y reglas de operación dependan totalmente de los órganos del Congreso de la Unión.

Al área responsable del Programa se le asignó luego la elaboración del Plan de Acción de México que la CEPAL había solicitado en 1977, en el que se planteó la necesidad de reestructurar las leyes de manera que favorecieran las oportunidades de la mujer de manera social, económica y política. No obstante, ni el PRONAM ni el Plan contaban en ese entonces con elementos para convertirlos en políticas públicas, pero sí lograron poner en la mesa de debate nacional el tema de la perspectiva de género, además de sensibilizar a funcionarios tanto públicos como privados, y al medio académico; de esa manera la estructura federal permitió avanzar hacia programas estatales dirigidos a las mujeres con el apoyo financiero de la recién creada Secretaria de Programación y Presupuesto, a través de los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados.

Adicionalmente al PRONAM, surgió un impulso a las mujeres campesinas de las Unidades Agroindustriales de la Mujer, programa auspiciado por la Secretaría de Reforma Agraria y el Banrural (desaparecido en el sexenio de Vicente Fox) en conjunto alrededor de 1976 y 1982; además, se apoyaron proyectos productivos, avícolas, hortícolas y otros. Sin embargo, no todas las mujeres reclamaban la parcela prevista por la ley desde 1934; solamente se llegó a solicitar el 10 por ciento de las que les correspondían (alrededor de tres mil), agregando los factores de falta de asistencia técnica, la inexperiencia de los grupos de mujeres en aspectos de la producción, la comercialización y el financiamiento resultaron factores que desalentaron el desarrollo de estas microempresas rurales.

Durante la administración de Miguel de la Madrid se dieron políticas de ajuste para atender los servicios de la deuda externa, abatir el déficit fiscal y mantener una cierta estabilidad de precios; en ese contexto se formuló una nueva versión del PRONAM (1983-1988), que no trascendió la letra escrita en otras versiones, pero se reiteró la igualdad de la mujer con el varón, así como un conjunto de objetivos para promover un cambio en la visión del papel de la mujer y su participación social. No tenía metas cuantitativas y ni presupuesto específico, por lo que resultó ineficiente en la práctica. Sin embargo, otras instituciones realizaron otros programas similares –o de corte operativo- como el Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo (PINMUNDE), beneficiado por el IMSS, con el que se pretendía otorgar empleo temporal e ingresos a mujeres en sus comunidades, así como capacitación para el trabajo en zonas populares. Llegó a abarcar 103 localidades en 18 entidades federales y el D.F.

Cabe agregar que el PINMUNDE operó durante ese sexenio y dos años más del siguiente, cuando pasó a ser asumido por el Programa Mujeres en Solidaridad, con el personaje que ya todo mundo recuerda a través de las frases irónicas de Andrés Manuel López Obrador, Carlos Salinas de Gortari.

Con la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se pasó de una política de ajuste fundamentalmente restrictivo hacia una política de *ajuste estructural* para entrar en un proceso de modernización. Uno de los preceptos imperantes de la administración fue el desarrollo social y se puso énfasis en involucrar a las mujeres en estas políticas; así nació Mujeres en Solidaridad (como parte del PRONASOL), como un instrumento para abatir la pobreza extrema de aproximadamente 9 millones de mujeres que vivían en esa situación, por lo que sus acciones buscaban la organización de las mujeres a nivel comunitario para lograr elevar niveles de salud, educación, vivienda e ingresos. El programa consideró a la mujer como agente activo para el cambio, y con él se crearon dos tipos de proyectos sociales y de servicios a partir de la creación de comités de mujeres en las comunidades; de esa manera podía comenzarse trabajando con un proyecto social y, finalmente, enfocarlo a un proyecto productivo, o viceversa.

Sin embargo, ese programa apoyó diversos proyectos de manera fragmentada, de acuerdo con las necesidades de grupos comunitarios, en una perspectiva focalizada, por lo que no podemos hablar de un rescate integral-estructural de las mujeres en pobreza extrema, al obtenerse resultados tan fragmentados, además dentro de lo que era el gasto en bienestar, Mujeres en Solidaridad sólo representó 1.1 % de los recursos asignados a este rubro[32], lo cual es indicativo de la escasa importancia que entonces tenía la condición de las mujeres en una perspectiva actualizada de género.

A manera de resumen podemos decir que las décadas de 1980 y 1990, con recursos restringidos, la aplicación más racional y selectiva de los programas formó parte del diseño de las políticas públicas. Cabe destacar, no obstante, la importancia de la participación y organización de los destinatarios de éstas políticas, ya que se comenzaron a convertirse en una pieza clave para el diseño de una perspectiva de género, pues son quienes realmente evalúan la efectividad de tales políticas en un sentido coherente con la situación real de las mujeres.

---

[32] Arturo Warman (comp.), *La política social en México, 1989-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Finalmente, sumergidos en las políticas neoliberales que modernizaron el país, llegó la administración de Ernesto Zedillo, quien continúo con el PRONASOL casi intacto; solamente le dio mayor prioridad a la cuestión de la pobreza extrema. Así, para 1997 dio inició una nueva estrategia con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que tuvo como objetivos los siguientes:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias más pobres del país.
- Integrar estas acciones de manera que el logro educativo no se vea afectado por la mala salud o nutrición de los niños y jóvenes.
- Asegurar que los hogares tengan los medios suficientes para que los niños puedan completar su educación básica.
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres para mejorar la educación, la salud y la nutrición de niños y jóvenes

El PROGRESA tomó, como herencia del programa Solidaridad, la *imposibilidad de erradicar la pobreza por completo*, por lo que se acompañó de medidas para seleccionar a conjuntos de personas territorialmente identificadas (focalización) que serían los beneficiarios de los apoyos ofrecidos, por lo que el gobierno federal intentó combatir las consecuencias de la pobreza sin quitar el problema de raíz, modificando sólo algunas de las causas que la ocasionaban.

Sin embargo, tanto el PROGRESA como el actual programa federal Oportunidades, son programas reconocidos por su visión de género en el combate a la pobreza, pues "...la decisión de dar apoyo directo (monetario y en especie) a las madres de familia, transfiere a estas el poder de decidir cómo gastar el dinero. Por otro lado se encuentra la decisión de otorgar a las niñas que estudian la secundaria una beca un poco mayor que las de los niños, con base en el dato de que las mujeres abandonan la escuela a edad más temprana que los hombres."[33] Con precaución debe decirse que la visión de género no siempre favorece en los programas sociales, pues simplemente no fomentan la equidad entre hombres y mujeres, ni las relaciones familiares, y mucho menos la modificación de los roles tradicionales. Más bien resultan ser lo contrario, pues sigue sometiendo a las

[33] Patricia Sánchez GAYTÁN, "Los problemas del Progresa- Oportunidades desde la perspectiva de género" en *Sociológica*, año 19, número 54, enero-abril de 2004, p. 260.

mujeres al sistema patriarcal; las mantiene como sujetas pasivas y receptivas del desarrollo, tal como ha sido la recomendación, por ejemplo, del Banco Mundial y de otros organismos internacionales.

Al término de la administración de Zedillo, el presidente Vicente Fox Quesada retomó el proyecto de PROGRESA, pero lo tituló Oportunidades, y su principal objetivo fue brindar apoyo en materia de educación, salud, nutrición e ingreso por medio del soporte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y los gobiernos estatales y municipales. De acuerdo con lo publicado oficialmente, se caracteriza de la siguiente manera:

- La corresponsabilidad es un factor importante en este programa, porque las familias son parte activa de su propio desarrollo, superando el existencialismo y el paternalismo. La asistencia de los niños a la escuela y de las familias a las unidades de salud, constituye la base para la emisión de los apoyos.

- Cuenta con un riguroso sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios y los apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos.

- Oportunidades tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad. Por tal razón, son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes.

- En el ámbito educativo, a partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción aumenta a partir de ese grado. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo, la salud de la madre y prevenir partos con riesgo.

- Los apoyos monetarios se entregan de manera directa a las familias, sin la intermediación de funcionarios, autoridades o líderes, por medio de instituciones liquidadoras, garantizando la transparencia en su distribución.

- Con la finalidad de acercar cada vez más la entrega de los apoyos monetarios a las familias, se han buscado nuevas acciones como la transferencia vía bancaria, con lo que se les abre la posibilidad de ahorrar.[34]

Ya que la prioridad del programa Oportunidades ha sido combatir la pobreza extrema, con la administración Fox se impulsó la tarea de elaborar una nueva medición de pobreza, por lo que se le asignó a un Consejo Nacional de Evaluación, organismo público descentralizado, para que tomara la decisión de crear un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. De esta manera se pretendió contar con un criterio propio y no disperso, pero se terminó acogiendo la noción de ingreso total (ingreso monetario de los hogares y los ingresos en especie e imputados) para determinar variadas líneas en el espectro de la pobreza. Así, las mediciones oficiales determinaron que para el 2002 y el 2004 la pobreza urbana disminuyó considerablemente, pero no sucedió lo mismo con la pobreza rural, cuyo indicador mostraba un incremento importante.

Oportunidades tomó a las madres de familia como la población-objetivo del programa. A ellas se les asignó el financiamiento, incluso a las niñas que ingresaron al capítulo educativo recibieron una beca más sustanciosa que la de los niños; por lo tanto, las mujeres beneficiadas por medio de Oportunidades se vieron comprometidas a tener una corresponsabilidad directa en el éxito o fracaso del programa, pues al recibir el dinero ellas firman el compromiso de mejorar las condiciones de vida de su familia, llevar a sus hijos a la escuela, acudir a la unidad de salud más cercana para las consultas regulares, así como a las pláticas nutricionales que se dan en el mismo lugar semanalmente, también hacerse responsables de mejorar la alimentación de su familia.

Por otra parte, hasta ahora las mujeres corresponsabilizadas han tenido que colaborar en actividades comunitarias, que no son pagadas, para mejorar el ambiente sano en los alrededores de sus hogares y en las escuelas. Como toda política pública, la intervención del Estado no sólo se otorga de manera monetaria, sino que también se involucran en el aspecto de vigilancia y control del programa, así que, en dado caso de que alguna madre decida no llevar a sus hijos a la escuela, o no asista a ninguna de las actividades mencionadas, se le retire automáticamente del programa.

[34] Véase: http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Quienes_Somos/index.html, consultado: Julio 2009.

Para Gaytán Sánchez[35] la opción propuesta por el programa sería que, mediante los apoyos monetarios, las mujeres accedieran a una mejor posición dentro de las relaciones de poder en el ámbito familiar. No obstante, esta situación se parecería a la que han vivido muchas mujeres desde hace varios años en México y sobre la que hay investigación aventajada: aquellas que se han incorporado al mercado laboral, en muchas ocasiones aportan más dinero al hogar que sus parejas (varones) y, sin embargo, esto no redunda en una mayor capacidad de participación en la toma de decisiones ni altera su posición de subordinación. Se observa así que un mayor ingreso por parte de las mujeres en la familia o el hogar no representa necesariamente una llave de acceso a posiciones de mando o control, pues existen otros factores que pueden dar cuenta de la condición estructural de las mujeres, incluyendo los de tipo cultural e ideológico, además de intereses grupales arraigados en las posiciones de poder que generalmente se consideran propias del género masculino.

Por otro lado, los informes sobre los resultados de la aplicación del programa han mostrado que el hecho de que las mujeres reciban el subsidio, llega a provocar algunos conflictos con sus maridos, ya que ellos quieren controlar la aplicación de ese dinero. Esto no significa que el programa deba cambiar de estrategia y que, por tanto, sea a los maridos a los que se deba entregar el apoyo monetario, sino que los planificadores del programa deben visualizar esos aspectos que aparecen en su implementación y tomar algunas medidas para reducir los problemas que se pueden generar durante esta etapa o las consecuencias negativas observadas *ex post* los primeros resultados.

Si bien el programa de educación, salud y alimentación ha demostrado aspectos favorables que ayudan a las personas en pobreza extrema a lo largo del territorio y, sobre todo, en áreas rurales, por otro lado también debemos preguntarnos si su efectividad como política pública no se potenciaría si se hubiera formulado en función de estudios sobre la realidad nacional y no con supuestos aceptados en otros países. Sin embargo, esto podría llevar nuevamente a adoptar una estrategia focalizadora y, por tanto, a descuidar la naturaleza estructural del fenómeno de la pobreza y, en particular, de la pobreza de las mujeres.

---

[35] *Op. Cit.*

Las mujeres se han convertido, en definitiva, en la población-objetivo de los programas sociales que el Estado neoliberal ha implementado en cuanto a pobreza. Desde el gobierno federal, con el apoyo de comités de estudio e investigaciones académicas especializadas, se ha detectado que ellas pueden ser un motor importante para el combate de la pobreza. Esta potencialidad es innegable, y de hecho es parte de una nueva concepción del papel de quienes constituyen poco más del cincuenta por ciento del total de la población nacional. Sin embargo, una metodología mal empleada puede ocasionar que no exista un verdadero combate a la pobreza y a la condición de sujeción de las mujeres, y que además se continué presionando a éstas para cumplir con responsabilidades del sistema patriarcal, sin cambiar el fondo de un problema que es histórico y estructural. Es decir, se tiene el temor de que no se promueva un auténtico cambio del papel de la mujer en la sociedad contemporánea, además de que no se catapulte una serie de acciones y recursos necesarios a la reactivación agropecuaria para evitar –mientras tanto- la migración de las mujeres a las urbes del país y a otras latitudes.

Desde esta óptica del desarrollo de las acciones que el Estado neoliberal ha implementado con el fin de combatir la pobreza, las mujeres han adquirido una sobre carga en el papel productivo y reproductivo que sostienen en la sociedad, por lo que en vez de colaborar con el problema de pobreza de las mujeres, se les victimiza aún más de la carga histórica que trae consigo. Las responsabilidades sociales de las mujeres parecen estar en progresivo crecimiento, pero no se observa un estímulo a una mayor carga social-familiar en términos de empoderamiento y, desde luego, de una ampliación de la franja de mujeres en los cargos de elección popular, y ya no digamos por lo menos un crecimiento autónomo y autosuficiente en el ámbito laboral y económico. Dado que, en el ámbito de la familia nuclear, el salario de las mujeres siempre ha sido considerado como un "salario complementario", ello implica además una dependencia económica que puede desencadenar también en formas de violencia, pues llevar a la familia recursos complementarios puede entenderse del lado masculino como una nueva obligación permanente para las mujeres, no como resultado de un esfuerzo que debe ser premiado o compensado en los ámbitos familiar, social, incluso político.

La mujer ha llegado a cumplir diversos roles que tradicionalmente la sociedad le ha atribuido: el de madre, ama de casa, esposa, y ahora –sintomáticamente- el de aportadora de ingresos económicos "complementarios". Pero sus actividades nunca son valoradas como lo son las asignadas a los hombres, además de que muchas de ellas aceptan está condición porque es reconocida y aceptada

socialmente, así que su retribución o estímulo se limita a ser amada "como el pago a todo lo que hacen por *los otros*."[36] Las similitudes entre las mujeres en el mundo es muy cercano, en realidad la zona de diferencias es muy reducida, pues la división social del trabajo asigna a los hombres una responsabilidad central en las actividades de producción, mientras a las mujeres se les reconoce fundamentalmente una responsabilidad reproductiva y –acaso- contributiva del sistema al que sigue sometida.

En realidad, en su mayoría son las mujeres quienes realizan el trabajo doméstico que sostiene eficazmente la reproducción de la fuerza de trabajo y en el bienestar general de la familia. Es notable cómo, en efecto, se ha seguido un mismo esquema de división sexual del trabajo, cuestión que, como lo señalan Mercedes Blanco y Edith Pacheco, "ha sido, y continuará siendo, una de las piedras angulares de todo el entramado de la opresión y subordinación femeninas."[37] Son ellas quienes realmente se encuentran en una condición más vulnerable a obtener menos beneficios del llamado "desarrollo", y con ellas –para mala fortuna- tal vez las personas (niñas y niños) que dependen directamente del papel de "cuidados" que se les ha asignado cultural y materialmente.

Es cierto que en las últimas tres décadas las mujeres en el mundo han ido incorporándose al mercado laboral, pero numerosos estudios las siguen ubicando en una situación de desventaja en cuanto a los derechos laborales, los efectos de la desigualdad y la segregación con la que es tratada habitualmente, aunado a la doble jornada o a la multiplicación de actividades, pues regularmente deben cumplir casi inexorablemente con el trabajo reproductivo impuesto sistémicamente.

La participación de las mujeres en el desarrollo de nuestro país ha sido caracterizada negativamente porque significa la asunción de otro tipo de tareas, adicionalmente mínimas con respecto a aquellas que intrínseca y tradicionalmente se atribuyen a las féminas. En retrospectiva podemos ver que en la época revolucionaria se les asignó alimentar las tropas; además, para aquellas que se quedaban solas mientras sus parejas o padres iban a la guerra, se quedaban al cuidado del campo y del ganado, situación comparable de manera impresionante a la de las mujeres durante la

[36] Josefina PONTIGO, "Las mujeres frente a la reestructuración neoliberal en México", en Jorge Fuentes Morúa y Telésforo Nava Vázquez (coords.), *Crisis del Estado y luchas sociales*, H. Cámara DE Diputados, LX Legislatura, UAM-Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 171.

[37] Mercedes BLANCO y Edith Pacheco, "La mujer y el Trabajo en México: Algunas aportaciones del PIEM", en Elena URRUTIA (coord.), *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, El Colegio de México, México, 2002, p. 141

antigua Atenas, hace veinticinco siglos, por lo demás bajo un régimen esclavista. Incluso podemos encontrar situaciones actuales comparables con el fenómeno extendido de las migraciones, que produce en algunas comunidades un vaciamiento de la densidad familiar con el desplazamiento de los varones hacia otros mercados laborales atractivos, como en los casos de comunidades en los Estados de Zacatecas y otros en la región del Bajío.

La pos-revolución pareció otorgarles por primera vez la oportunidad de tener una pequeña propiedad, sin embargo, no fue aprovechada más que por un porcentaje mínimo. Durante el proceso de industrialización del país se comenzó con un movimiento natural de migración, obedeciendo a la necesidad de mano de obra en las ciudades, por lo que poco a poco el campo fue abandonado para ir en busca de oportunidades en las ciudades, lo que permitió crear más infraestructura. No obstante, a la mayoría de las mujeres se les involucró más bien en la promoción de servicios humanos complementarios a las actividades duras asignadas a los hombres (alimentación, intendencias, etc.) o, en su caso, a desarrollar actividades que exigían más bien habilidades distintas a las consideradas masculinas, no sólo en el sector servicios, sino también en la industria manufacturera. No es casual, por ejemplo, que en la fabricación de minicomponentes y otros productos ensamblados de tipo electrónico, se otorgue a las mujeres un cierta "preferencia" debido a su habilidad para trabajar con detalles diversos.

Así, lentamente la mujer se ha ido abriendo paso en el ámbito laboral en nuevos sectores por su propio caudal de habilidades; pero a pesar de esta relativamente "ventajosa" integración laboral, no se ha llegado a un reconocimiento integral de sus capacidades y conocimientos, pues en muchas ocasiones son discriminadas, sufren abuso verbal y acoso sexual, entre otras vejaciones más.

Por cierto, un gran vacío que tiene actualmente la legislación laboral es que la lógica de la economía de mercado no toma en cuenta las actividades concatenadas de subsistencia de las familias, de modo que sólo determina cuáles son las actividades importantes para el mercado o cuáles no son necesarias para el funcionamiento de la economía capitalista.

BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO, Mercedes y Edith Pacheco (2002), "La mujer y el Trabajo en México: Algunas aportaciones" del PIEM, en Elena URRUTIA, (coord.), *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, El Colegio de México, México.

- BARQUET, Mercedes (1999), "Condicionantes de género sobre la pobreza de las mujeres", en Javier Alatorre *et al*, *Las mujeres en la pobreza*, El colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, México.

- BUVINIC, Mayra (1998), *Mujeres en la pobreza: Un problema global*, Washington, D.C.

- CEPAL-ONU (1994), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1994*, Santiago de Chile.

- ESPINOSA Damián, Gisela y Lorena Paz Paredes (2004), "La perspectiva de género en las políticas de salud reproductiva", en *Sociológica*, año 19, número 54, enero-abril.

- FIGUEROA, Juan Guillermo y Claudio Stern (coords.) (2001), *Encuentros y desencuentros en la salud reproductiva: políticas públicas, marcos normativos y actores sociales*, Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano, Programa Salud Reproductiva y Sociedad, Centro de Estudios Sociológicos, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México.

- FOUCAULT, Michel (1977), *Historia de la sexualidad.1, La voluntad de saber*, México, siglo XXI.

- --- (1984) *Historia de la sexualidad.2. El uso de los placeres*, México, siglo XXI.

- --- (1984) *Historia de la sexualidad.3.La inquietud de sí*, México, siglo XXI.

- GAYTÁN Sánchez, Patricia (2004), "Los problemas del Progresa- Oportunidades desde la perspectiva de género" en Sociológica, año 19, numero 54, enero-abril.

- GONZÁLEZ Montes, Soledad (coord.) (1999), *Las organizaciones no gubernamentales mexicanas y la salud reproductiva*, Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano, Programa Salud Reproductiva y Sociedad, El Colegio de México, México.

- GONZÁLEZ Ruiz, Edgar (2002), *La sexualidad Prohibida: intolerancia, sexismo y represión*, Plaza & Janés, México.

- GUERRA, Roberto (1990), *La política de planificación familiar en México: una experiencia reciente*, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México.

- LAMAS, Marta, comp. (1997), "Usos, dificultades y potencialidades de la categoría género" en *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Programa Universitario de Género, Universidad Nacional Autónoma de México. México.

- --- (2006) *Feminismo transmisiones y retransmisiones*, Taurus, México.

- LANG, Miriam. "¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México", en *Iberoamericana*, III (2003), p. 71.

- MARTÍNEZ F., Alicia Inés (comp.) (1993), *"Un vínculo en tensión: políticas públicas y diferencias genéricas"*, en Mujer, gobierno y sociedad civil: Políticas en México y Centroamérica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México.

- URRUTIA, Elena (coord.) (2002), *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas.* Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer. El colegio de México, México.

- HOLA, Eugenia y Virginia Guzmán (1996), *El conocimiento como un hecho político,* Seminario sobre la Producción de Conocimientos y las Políticas Públicas: Los Estudios de Género, Santiago, Chile.

- GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA, A.C., *Leyes sobre el aborto, Los avances en la ciudad de México.* Hoja Informativa. Disponible en <http://www.gire.org.mx/publica2/leyesavance04.pdf>.

- INSTITUTE GUTTMACHER, *Datos sobre el aborto inducido en México, octubre 2008.* Disponible en <http://www.guttmacher.org/pubs>

REFERENCIAS DE INTERNET

- http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf, consultado: Agosto 2009.

- http://cinu.un.org.mx/prensa/especiales/2008/mujer/documentos/Factsheet%20genero%20y%20pobreza.pdf, consultado: Julio 2009

- http://www.equidad.org.mx/nuevo/minisitio25nov08/documentos/datosmexico.pdf, consultado: Julio 2009.

- http://www.gire.org.mx/contenido.php?informacion=42, consultado: Agosto 2009.

- http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Quienes_Somos/index.html, consultado: Julio 2009.

- http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/68/el/el10.pdf, consultado: Julio 2009.

Capítulo 4
RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

En los últimos años los cambios en la sociedad mexicana han producido un efecto en la vida de las mujeres, con una mayor apertura de espacios para la participación en el terreno público y en el ámbito económico, situación que –paradójicamente- también ha evidenciado una serie de desigualdades entre mujeres y hombres que negativamente se manifiestan en este proceso. De aquí la razón de incorporar la perspectiva de género como parte de la agenda pública de desarrollo. Sin embargo, el camino es largo y falta un buen trecho por recorrer, motivo por el cual en el presente capítulo se enuncia una serie de anotaciones que contribuyan a terminar con estas desigualdades apoyándose en el entramado institucional.

La institucionalización de la perspectiva de género, como toda política de gobierno, está en constante disputa y negociación, y esto afecta la manera en que puede concretarse su consolidación en el mediano plazo.

Aunque la sostenibilidad política del Instituto es perdurable, ya que existen razones históricas que lo justifican, además de un marco legal que le otorga factibilidad, los efectos reales de género pueden depender sobre todo de la posición ideológica que encabeza el gobierno en turno y, como consecuencia, éste será responsable de las omisiones y de los efectos deseados o no deseados en materia de equidad de género. Generalmente, los efectos negativos de género o los resultados sesgados de la implementación de las políticas que encabeza el Instituto, encubren ideas difusas mediante campañas en los medios masivos que no respetan las diferencias dentro del mundo de las mujeres, homogenizando así las demandas de –en realidad- una diversidad de grupos, e imponiendo una caracterización monolítica y tradicional de la mujer, por ejemplo con la heterosexualidad concebida como obligatoria o como un estigma social, con mensajes ambiguos que reproducen y legitiman a la mujer en sus roles tradicionales, etc. Por lo demás, la publicidad de cuestiones de género tiende a crear una figura de la mujer como víctima, demeritando el reconocimiento de sus capacidades y considerándola como un ser para los otros, vulnerable y dependiente.

De ahí la importancia y los efectos que puede tener una re-conceptualización de género, particularmente en cuanto al reconocimiento auténtico de la mujer en el terreno de la política. Su emancipación -en apariencia- está en función de los roles tradicionalmente asignados y su caracterización como madre o esposa. En función de esta concepción limitada, las políticas encaminadas a las mujeres enfrentan el riesgo de estar supeditadas a planes y programas con directrices de atención a la mujer en razón sólo de su propio y particular mundo familiar, lejos del más amplio y complejo mundo social.

Ahora bien, puesto que todo proceso de política pública incluye la evaluación de sus resultados, debemos entender que esto supera la simple revelación de datos respectivos. Como conjunto integrado de programas tendientes a la equidad de género, el Instituto estaría obligado así a revelar juicios elaborados en torno a lo que hace, incluso a lo que deja de hacer. Lo cierto es que sólo maneja informes periódicos que, más allá de cuantificar los resultados emanados o mostrar el estado que guarda la situación de la mujer, revelan meros informes de gestión con alcances limitados, en tanto que su operatividad es ambigua. No existe, pues, un exposición al juicio crítico, interno y externo, lo cual se hace necesario para un tipo de cuestión fundamental para la sociedad condensada en el papel de género y la interacción entre hombres y mujeres en un colectivo que pretende regirse por principios democráticos.

Para empezar, la intencionalidad y causalidad de una política pública tendría que ser definida por la interlocución entre el gobierno y la sociedad. Por esta razón el Instituto tendría que mantener una relación cercana con el movimiento amplio de mujeres y feminista, bajo el reconocimiento de una diversidad socialmente inherente, con vínculos que le permitan generar alianzas para conocer de primera mano las necesidades de *las* mujeres e impulsar una agenda común y coordinada.

Otra de las tareas de una maquinaria institucional de género podría ser dar respuesta a la carencia de información sobre la situación de las mujeres, para visibilizar los requerimientos específicos de cada sector, aunque en el marco legal del Instituto se considera como una de sus tareas legales. Al respecto, se debe crear un sistema de información específico y autónomo, donde la información sea disgregada por sexos en los registros de las distintas dependencias para visibilizar las condiciones de la mujer.

Además de realizar diagnósticos periódicamente de la situación laboral de las mujeres trabajadoras, se desprende de ello que otra tarea pendiente sería proponer una Ley de Igualdad Salarial que asegure jurídicamente el establecimiento efectivo de la igualdad de género.

Por otra parte, la cuestión de los derechos económicos es fundamental. El reto es incorporar a más de la mitad de la población a los beneficios económicos. Por tal motivo, una reasignación de recursos en esta perspectiva es fundamental; la creación de presupuestos etiquetados con perspectiva de género sería parte de la respuesta a este problema.

Por último, en materia de gobiernos locales se debe implementar una política con perspectiva de género que esté más allá del proyecto local de los gobiernos en turno, donde la consigna sea incorporar la perspectiva de género pese a diferencias políticas o ideológicas, enmarcadas en un proyecto social más amplio, con un marco legal claro, el cual esté apoyado en la voluntad política y moral de construir una sociedad más justa. Hemos reiterado esta recomendación en términos normativos generales, pero se hace necesario ahora señalar que ningún proyecto de reconstrucción social y política estato-nacional puede tener éxito si omite las relaciones de género y su impacto en la redistribución de los recursos de poder entre hombres y mujeres.

CONCLUSIONES GENERALES

Los distintos estudios que se hacen de las políticas públicas de género que se han instrumentado en México, denotan que aunque los gobiernos tengan alguna voluntad de contrarrestar las diferencias entre hombres y mujeres, así como las inequidades que de ello resultan, se ven incapaces de estructurar acciones reales que tengan como finalidad erradicar dicha situación.

Es importante que sigamos subrayando que lamentablemente las medidas y acciones programáticas gubernamentales hasta ahora implementadas, no han dado respuesta efectiva al problema de la inequidad de género. Al contrario, han producido un efecto no deseado, otorgando mayores responsabilidades sociales y menos posibilidades de desarrollo personal a las mujeres, lo cual puede deberse a que se ha querido implementar conjuntamente la mejora de la situación de la mujer y la superación de la pobreza, en una perspectiva reduccionista y economicista.

Aunque la constitución de una "maquinaria de género" sugiere un paso aventajado en el reconocimiento de la situación de la mujer en nuestro país, también está ahí, como un triste recuerdo de la incapacidad de los gobiernos mexicanos por estructurar políticas públicas con perspectiva de género durante tantos años, la creación formalmente oportuna del Instituto, pero materialmente ineficaz. Ante la terrible situación de las mujeres en México, con feminicidios sin esclarecerse en Ciudad Juárez, Chihuahua, con una violencia brutal ejercida para con las mujeres en muchos estados de la República, el Instituto sigue aún incapaz de hacer frente a estos problemas que afectan a las mujeres, lo cual evidencia una situación nacional desfavorable en comparación con países de primer mundo.

Es necesario reconocer que la mujer se ha abierto camino por sí misma. Los planes y programas enfocados que abordan la cuestión de género tienen que incluir este camino avanzado, además de que la creación de una Institución en su nombre no debe verse como una dádiva que el gobierno le concede.

En el marco de la salud sexual, el gobierno federal sigue reproduciendo el binomio mujer-madre, así como el esquema de heterosexualidad hegemónica, posicionándose con ello como el encargado de políticas sexistas y rechazando de paso la homosexualidad. Consecuentemente, dado que los estereotipos

tradicionales que definen lo femenino y lo masculino refuerzan la posición de que las decisiones políticas son predominantemente una tarea de hombres, garantizar de manera efectiva a la mujer una igualdad de acceso y plena participación en las estructuras de poder, así como incentivar su inserción en la toma de decisiones en los ámbitos familiar, laboral, vecinal, social y en los puestos directivos, constituyen aspectos esenciales para lograr una sociedad auténtica con equidad, donde se puede avanzar firme y constantemente en el proceso democrático.

La referencia a la condición de pobreza nos revela que las mujeres siguen padeciendo desigualdad en el goce de los beneficios económicos, tal como las cifras oficiales y de organismos mundiales lo indican. En ese sentido, salarios más bajos a las mujeres por su condición biológica y, ante todo de madres, traen como consecuencia que siga existiendo una falta de mecanismos que les permitan generar riqueza y patrimonio propios, ya que el uso de los recursos que generan se utiliza para la satisfacción de necesidades básicas ligadas al cuidado de la familia.

Eso indica que a pesar de que existen algunos planes y programas con referencia global al género, prevalece una inequitativa incorporación de las mujeres a la economía global. En consecuencia, una mejora en la situación de las mujeres no sólo dependería de la voluntad política favorable a la igualdad de género, sino que es necesario que las políticas públicas no las ubiquen como clientela o receptoras pasivas, sino que su potencial creativo y de supervivencia sea tomado en cuenta de manera efectiva y cuyos resultados puedan ser constatados mediante evaluaciones críticas, ponderando su consideración como sujetos y no objetos de las políticas.

Sabemos que el neoliberalismo propone una ecuación de desarrollo y equidad ligada a paquetes y medidas de ajuste económico, con una exigencia de "adelgazamiento" del Estado y de progresiva privatización de la economía. Por ende, la disminución de los programas sociales en los cuales se enmarcan a las mujeres como "grupos vulnerables" es presentada como una consecuencia lógica de la inserción plural y abierta de las personas a las relaciones mercantilizadas. Todo ello, sin duda, invierte la concepción de género en términos de victimización de las mujeres, más allá de las acciones afirmativas. En este sentido, una política pública tendiente a lograr la equidad de género debería fundamentarse en una lógica de prevención y de atención de las causas estructurales e históricas, no en sus efectos, puesto que una concepción centrada básicamente en las consecuencias tiende a auto-justificar medidas paliativas y a dar por definitiva una desigualdad que parece natural.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

- BRIÑÓN, Ángeles (2007), *Una visión de género...es de justicia*, AECI, México.
- CHANT, Sylvia y Craske Nikky (2007), *Género en Latinoamérica*, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Publicaciones de la Casa Chata, México.
- GARGALLO, Francesca (2006), *Ideas Feministas Latinoamericanas*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2da edición, México.
- HÉRITIER, Françoise (1996), *Masculino/Femenino: el pensamiento de la diferencia*, Ariel. Barcelona.
- HÉRITIER, Françoise (2007), *Masculino/Femenino II: disolver la jerarquía*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FOX, Robín (2000), *Sistemas de Parentesco y Matrimonio*, Alianza editorial, México.
- ORTIZ Ortega, Adriana (2001), *Si los hombres se embarazaran ¿el aborto sería legal?; Las feministas ante la relación Estado-Iglesia católica en México (1871-2000)*, Edamex, México.
- PARRINI Roses, Rodrigo, coord. (2007), *Los contornos del alma, los límites del cuerpo: género, corporalidad y subjetivación*, PUEG-UNAM, México.
- SCHUMUKLER, Beatriz (coord.) (2000), *Políticas públicas, equidad de género y democratización familiar*, Instituto Mora, México.
- VARELA, Nuria (2005), *Feminismo para principiantes*, Ediciones B, Barcelona, España.
- ZAREMBERG, Gisela (coord.) (2007), *Políticas sociales y de género*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.