

CIUDADANÍA DE LAS MUJERES Y POLÍTICA PÚBLICA EN MÉXICO: UNA REFLEXIÓN DESDE LOS ESTUDIOS DE GÉNERO

Ana María Tepichín Valle

El ideal liberal de ciudadanía,¹ surgido con los Estados modernos, refiere a un conjunto de derechos y deberes que tienen los individuos como miembros de la comunidad política en que viven. Así, ser ciudadano/a implica para cualquier persona el reconocimiento de su calidad de sujeto a través del ejercicio de un conjunto de derechos y el cumplimiento de deberes que comparte con todos los/as otros/as ciudadanos/as de un Estado-nación.

Esta concepción de ciudadanía, fundamento de las democracias liberales modernas,² ha recibido numerosas críticas con relación al acceso real a derechos que implica para aquellas personas que no están representadas por el modelo ideal del ciudadano.

En este sentido, estudios feministas y de género han señalado que la asociación que hace el liberalismo político de la noción de “hombre” con las de razón y cultura, ha apuntalado una división sexual en donde el espacio público se ha configurado como ámbito de acción para los varones y el espacio privado/doméstico para las mujeres a quienes se asocia con las nociones de emoción y naturaleza.

Esta exclusión del espacio público y político³ ha determinado el estatus ciudadano con el que, por ausencia o por la manera en que cobran presencia, las muje-

¹ El texto de T. H. Marshall (1949) sentó las bases de lo que se entiende como ciudadanía moderna.

² Al respecto véase Mouffe, 1992.

³ Diversas autoras han hecho una fuerte crítica a esta oposición público/privado. Entre ellas/os véase al menos Mackinnon, 1995; Landes, 1996; Pateman, 1996; Walby, 1994 y Young, 1996.

res han sido consideradas en el diseño y operación de la política estatal.⁴ Ello es relevante debido a que la política pública es el ámbito por excelencia a través del cual el Estado reproduce o transforma el orden de género.

En relación con la construcción y el ejercicio de ciudadanía de las mujeres en México,⁵ el objetivo de este artículo es presentar un recorrido de las direcciones que ha tomado la política pública dirigida a ellas en el país, especialmente la social⁶ por ser fundamentalmente a través de ésta que se ha atendido sus necesidades.

Hasta antes de la década de los setenta, para el diseño de política pública en México se consideraron fundamentalmente las necesidades, demandas o intereses de las mujeres en relación con su papel asociado a dar vida, con su función reproductora y familiar. Así, uno de los objetivos de la política pública dirigida a las mujeres fue el de propiciar condiciones sanitarias adecuadas para la reproducción biológica y el posterior cuidado de los hijos (por ejemplo, hacía incidir sobre las causas prevenibles y curables de morbilidad infantil y materna).⁷ Otra de las direcciones privilegiadas fue la de mejorar las condiciones para que las mujeres se hicieran cargo del bienestar comunal o familiar: jardines de niños, desayunadores infantiles, cursillos de corte, costura, confección y labores manuales, construcción de centros de bienestar familiar en los cuales ellas recibieron enseñanzas prácticas para el beneficio de los miembros de los hogares, cocinas de demostración y conservación de alimentos, así como clubes de madres para que adquirieran elementos de puericultura y economía doméstica.⁸

Las instituciones del sector salud –fundamentalmente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN)– alentaron la participación femenina gratuita para trabajar por el bienestar de la niñez. Cabe hacer notar que, dis-

⁴ Desde la década pasada hay un nutrido debate respecto a la pertinencia de considerar la política pública solamente en referencia a la acción estatal. En este artículo, para referirse a la acción estatal, se utiliza el término “política estatal” o “política pública” indistintamente, enfatizando el papel del Estado como reproductor de un orden de género en tanto autoridad política responsable de los recursos fiscales públicos y como aparato de gestión técnica administrativa.

⁵ El ejercicio de ciudadanía también tiene una relación fundamental con la participación política. En este artículo se pone énfasis en la política pública y no se aborda la cuestión del vínculo fundamental que en la construcción y ejercicio de la ciudadanía tiene la participación política.

⁶ En general incluye políticas de empleo, de servicios universales (educación, salud pública y provisión de infraestructura social) y atención a población en desventaja o pobreza.

⁷ Las acciones encaminadas a disminuir la morbilidad infantil y materna empiezan a llevarse a cabo a partir de la década de los treinta, a raíz de la promulgación de la primera Ley de Población (Riquer, 2000, p. 290).

⁸ Al respecto véase, por ejemplo, los informes presidenciales de Miguel Alemán (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). También véase Álvarez-Amézquita *et al.*, 1960).

cordando con la convocatoria que se les hizo para realizar trabajo voluntario en las actividades del IMSS, las mujeres solamente tenían derecho a recibir atención de esta institución en su calidad de esposas o hijas de un trabajador.

En contraste con esta visión de las mujeres como madres y amas de casa dedicadas al hogar y al cuidado de las familias, los hombres fueron incorporados plenamente en política pública como agentes productivos, proveedores y jefes de familia partiendo del supuesto de que el trabajo productivo era realizado íntegra y exclusivamente por ellos. De esta manera, aquellas mujeres que participando en el mercado de trabajo, desempeñando un papel de jefas de familia o de proveedoras fueron consideradas en situación excepcional (debida a la ausencia de un hombre que cumpliera con la expectativa social de ser proveedor principal del hogar) y que por tanto requería de atención de programas de asistencia y de bienestar para grupos desfavorecidos o “marginales”. El acceso a guardería se otorgó a los hijos de madres con empleo formal mediante la expedición del artículo 110 del Reglamento de la Ley Federal del Trabajo (López Mateos, 1958-1964, p. 222) siempre y cuando en el centro de trabajo laboraran más de 50 mujeres.

Por su carácter residual, las acciones impulsadas en apoyo a las mujeres, como receptoras pasivas en sus roles de maternidad y crianza, fueron fácilmente prescindibles en tiempos de crisis o austeridad económica.

El clima de reconocimiento internacional de la relación entre mujeres y desarrollo, que imperó en los setenta, contribuyó a visibilizar el aporte económico de las mujeres en las actividades de producción y reproducción. Se señaló entonces que las acciones estatales dirigidas fundamentalmente al papel desempeñado por las mujeres como madres y esposas contribuían a que el trabajo femenino no fuera reconocido plenamente.

Se promueve la participación de las mujeres en las tareas del desarrollo del país a través de su incorporación al mercado de trabajo (ya no solamente realizando trabajo voluntario), a las mujeres campesinas del ejido se les reconoció como sujetos agrarios y se les dotó de tierras para formar unidades agrícolas industriales,⁹ en las que podrían realizar “tareas productivas de beneficio colectivo” (Echeverría 1970-1976, p. 28). El Programa de Unidades Agroindustriales de la Mujer dependía de la Secretaría de la Reforma Agraria y de Banrural. Dicho programa resultó de las modificaciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 y, aunque no estuvo acompañado de una política de empleo femenina, ha sido calificado como pionero en el área rural (Riquer, 2000, p. 293).¹⁰

⁹ Mediante la Ley de la Reforma Agraria y la Ley General de Crédito Rural.

¹⁰ Fue el primero en dirigirse a mujeres en condición de pobreza abriendo espacios productivos rurales. Desapareció en 1982.

La función de coordinar y albergar los programas e iniciativas relativos a las mujeres en el fuerte componente demográfico que tuvieron entonces se otorgó, en 1975, al recién creado Consejo Nacional de Población (Conapo) en el marco de la Ley General de Población que entró en vigor en 1974. Dicha ley colocó el control de la natalidad¹¹ como “una valiosa vía para la emancipación y la plena realización de la mujer” (Echeverría, 1970-1976, p. 28).

La acción estatal generada para integrar a las mujeres al desarrollo tomaría la dirección de aprovechar su potencial hasta entonces subutilizado.¹² La incorporación de la problemática de las mujeres a la programación del país se da a partir de mediados de los años setenta y decididamente en los ochenta. Ello sucede en el momento en que en México empieza a darse una visión global o estratégica del desarrollo.¹³ Así, la promoción de la condición de la mujer aparece por primera vez en México entre los objetivos prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo de 1989.

A partir de la década de los ochenta se impulsaron numerosas iniciativas de empleo y autoempleo para mujeres, así como mayores oportunidades de educación y capacitación. Entre ellas se pueden mencionar los Programas Regionales de Empleo como el Programa de Desarrollo Comunitario con la Participación de la Mujer (PINMUDE), el Programa de Acción para la Participación de la Mujer Campesina en la Consecución del Desarrollo Rural (PROMUDER), el Programa de Apoyo a los Proyectos Productivos de la Mujer Campesina (PAPPMC), el Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural, el Programa de la Mujer Campesina, Programa Mujeres Empresarias-Mujeres Productoras, Programa de Promoción para el Desarrollo Económico de las Mujeres.¹⁴

Se consideró que a través de programas de empleo y autoempleo se abriría para las mujeres el acceso al denominado sector moderno de la economía.

A principios de la década de los ochenta, el registro y reporte de las acciones en favor de las mujeres fueron responsabilidad de la Coordinación del Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo. Ésta planteó la necesidad de fo-

¹¹ La reforma constitucional del artículo 4 (1973) estableció el derecho de toda persona “a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos”. Entre las iniciativas formales que alentaron el control de la natalidad estuvo el efímero “Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo y la coordinación del Programa de Planificación Familiar” (1978). Al respecto, los programas implementados han tenido como resultado el decremento de los niveles de mortalidad materna e infantil así como de la fecundidad promedio.

¹² Para ello serían fundamentales las reformas realizadas en los setenta a los artículos 4, 30 y 123 constitucionales, en relación con el reconocimiento de la igualdad plena de hombres y mujeres ante la ley (Gastelum, 1990, pp. 99-100).

¹³ El funcionamiento casuístico y puntual de las políticas fue sustituido por la definición de modelos de desarrollo y un enfoque más integral de largo plazo de los problemas (véase Kusnir, 1994).

¹⁴ Al respecto véase Ghigliazza 1995; Poder Ejecutivo Federal, 1983, 1989, 1995, 2001, 2007; Roles, Aranda y Botey, 1993 y Velásquez, 1992.

mentar la participación de las mujeres en el desarrollo, no sólo en su papel de madres, sino también como trabajadoras y ciudadanas. Enfatizó la importancia de la capacitación de las mujeres, su incorporación en el mercado de trabajo e impartió talleres de capacitación para la producción (Conapo, 1982, p. 177). Así, la capacitación, la formación profesional (STPS, 1976, pp. 9-12 y 72-76) y el apoyo con guarderías serían desde entonces estrategias por excelencia para la integración de las mujeres al desarrollo.

Ante la situación que atravesó el país en la década de los ochenta, las acciones dirigidas a incorporar a las mujeres al desarrollo se configuraron cada vez más como alternativas para superar la crisis. Los indicadores económicos reflejaban graves problemas en el país¹⁵ y para amortiguar la crisis resultó muy conveniente otorgar un papel central a las mujeres en el combate a la pobreza.

Partiendo de evidencia acumulada respecto a que las mujeres utilizan los recursos de manera más eficiente hacia el bienestar de los miembros de las familias, la acción estatal se ha orientado a allegar recursos económicos y en especie a las mujeres para reducir la situación de escasez de los hogares en pobreza. Dos iniciativas que conviene señalar en este sentido son la de Mujeres en Solidaridad (Musol) dentro del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)¹⁶ y la del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).¹⁷ El Programa Mujeres en Solidaridad (1989) puso énfasis en la participación de las mujeres en la gestión comunal del trabajo productivo como elemento clave para superar la pobreza.¹⁸ Los proyectos de participación comunitaria para mejoramiento y prestación de servicios, desde construcción de viviendas hasta servicios para comedores populares, han sido desde entonces ampliamente promocionados para las mujeres. Mediante éstos se utiliza

¹⁵ La crisis que viviría el sistema capitalista fue mundial y acabó con el dinamismo en la economía que caracterizó la posguerra.

¹⁶ El Pronasol, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, fue dirigido hacia campesinos en pobreza, pueblos indígenas y a los sectores populares urbanos.

¹⁷ El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) fue creado durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), y sería renombrado como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006). Dicho programa continúa en operación hasta la fecha. El cambio de nombre obedece más a razones de política que a modificaciones sustanciales en el cuerpo y características del Programa; en especial en relación con las tareas de las mujeres titulares (véase Tepichín, 2005).

¹⁸ En este programa se dio gran importancia a la corresponsabilidad y participación social como acciones estratégicas. Fue dirigido hacia mujeres en pobreza extrema e incluía acciones de financiamiento a proyectos productivos y de organización comunitaria para elevar los niveles de salud, educación, alimentación, vivienda e ingresos. En el marco del Pronasol se creó el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES) y aunque no contaba con un componente de apoyo explícito para mujeres, las campesinas formaban parte de los padrones de socios de los grupos productores (Ávila, 2003).

el trabajo no pagado de las mujeres reforzando su rol de cuidadoras de la familia y la comunidad, propiciando que absorban los costos sociales del ajuste.

Por otro lado, el Progresía fue creado en 1997 con el objetivo de aumentar el capital humano. El programa estaba integrado por tres componentes estrechamente vinculados entre sí: apoyos educativos, atención básica a la salud de todos los miembros de la familia y apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres. Los apoyos se canalizaban a través de las mujeres sobre quienes recaían las funciones de corresponsabilidad. Éstas abarcan desde inscribir a sus hijas e hijos en el grado escolar que les correspondía hasta colaborar en las campañas de vacunación, saneamiento ambiental, higiene de la vivienda y en aquellas que hayan acordado con su comunidad (Poder Ejecutivo Federal, 1997). Como puede advertirse, la política pública y los programas dirigidos a mujeres se enfocan fundamentalmente hacia una vulnerabilidad de éstas, debida a la escasez de recursos económicos. La búsqueda de la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres se relega y las acciones estatales se reorientan hacia la preocupación por la problemática de la pobreza. La atención hacia el combate de la pobreza con énfasis en las mujeres ha sido una meta más realizable por sus menores costos políticos y económicos que los programas de igualdad de oportunidades. Sin embargo, cuando las acciones públicas se diseñan para atender las necesidades de las mujeres y mejorar sus condiciones de vida colocando el acento solamente en la reducción de la desigualdad de los ingresos y no en la existente entre hombres y mujeres, dejan en el tintero la búsqueda de la equidad mientras la atención se enfoca hacia la satisfacción de necesidades básicas.¹⁹

En 1996, también durante el sexenio de Ernesto Zedillo, nace el Programa Nacional de la Mujer Alianza para la Igualdad (Pronam), dependiente de la Secretaría de Gobernación. A partir de 1998 dicho programa fue responsabilidad de la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer) como el "principal instrumento gubernamental para lograr que la mujer participe plenamente en

¹⁹ Al respecto existe un importante debate en torno a los efectos que sobre la vida de las mujeres ha tenido el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Algunas investigaciones han encontrado que para muchas mujeres el participar en el "Oportunidades", ha detonado cambios relacionados con su propio bienestar y un sentido de autonomía ligado fundamentalmente al hecho de tener mayor libertad para desplazarse espacialmente y reunirse con otras mujeres al respecto véase Adato *et al.*, 2000; López y Salles, 2006; De la Rocha, 2006; Gómez de León y Parker, 1999; Rubalcava, 2008. En otras investigaciones, en cambio, los hallazgos indican que las mujeres que participan en "Oportunidades", si bien agradecen el recurso que se les transfiere, están sobrecargadas de trabajo y sin muestras de desarrollo de autonomía (al respecto véase Ávila y Gabarrot, 2009; Meza *et al.*, 2002; Tepichín, 2005; Zaremberg, 2008). Lo más probable es que ambas cosas están sucediendo. Habrá que profundizar la investigación sobre las condiciones que propician cambios favorables en la vida de las mujeres.

igualdad de condiciones con el varón, y en forma efectiva, en la vida económica, social, política y cultural de la nación” (Conmujer, 2000, p. 9).²⁰

Como puede advertirse en el informe presentado por Conmujer en el 2000, las acciones de política pública realizadas por el Pronam continuaron en lo general teniendo como objetivos el acceso equitativo de hombres y mujeres a la educación, al cuidado de la salud, a las oportunidades laborales, así como a estimular la capacidad productiva de las mujeres. Adicionalmente se dirigieron a defender los derechos de las mujeres y ampliar su acceso a todos los niveles e instancias de toma de decisiones, así como a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Asimismo, se establecieron Comisiones de Equidad y Género en el Congreso de la Unión. La Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados se crea por iniciativa de un grupo de mujeres representantes de los cinco grupos parlamentarios (PRI, PAN PRD, PVEM, PT). La iniciativa es presentada ante el Congreso en 1997 y aprobada en 1998. Será a partir del periodo 2000-2003 que se conformará como una comisión permanente y ordinaria, estatus que le permite dictaminar iniciativas (Comisión de Equidad y Género, 2006). De forma paralela, surge la Comisión de Género en la Cámara de Senadores que interactúa de forma muy estrecha con la primera. Las comisiones de equidad y género surgen con la intención de supervisar las actividades del gobierno y los proyectos de ley que atañen a la igualdad entre hombres y mujeres (Yamamoto, 2007, p. 23). En particular, las comisiones de este tipo en nuestro país se han enfocado a lograr la asignación de recursos a los programas que buscan lograr la igualdad entre hombres y mujeres.

Durante la década de los noventa, en México adquiere fuerza la propuesta de enfocar la problemática de las mujeres, desplazando el eje de la discusión hacia las relaciones y los roles de género. La propuesta surge en el escenario internacional del desarrollo, casi una década antes. La Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Nairobi en 1985 fue un importante precedente. En ella se reconoció que el logro de la igualdad de las mujeres no podría perseguirse como algo aislado, sino que era preciso contar con su participación en todos los ámbitos e intensificar las acciones en todos los planos y sectores. Para ello se diseñaron las llamadas “Estrategias de Nairobi”, orientadas hacia el adelanto de las mujeres (CEPAL, 1985). Se fomentó el contacto entre mujeres de diversas procedencias y se insistió en la necesidad de dejar de considerarlas como un grupo homogéneo y a las del “tercer mundo”, en específico, como uniformemente pobres, sin poder y vul-

²⁰ Para la aplicación del Pronam se crearon diversas estructuras, tales como el Programa de la Mujer (en la Secretaría de Relaciones Exteriores), instancias para asuntos calificados como “de género” (en las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Desarrollo Social y en el ISSSTE) sin mucha claridad respecto al significado del término.

nerables, en contraste con las mujeres occidentales que serían el prototipo de la feminidad moderna, educada y sexualmente liberada (Riquer, 2001, p. 204).

El término “género” hace alusión al carácter social de las construcciones basadas en el dimorfismo sexual, así como a las relaciones sociales basadas en esta diferencia, como una forma primaria de relaciones de poder (Scott, 2000). Básicamente se abordan las relaciones entre hombres y mujeres como construidas socialmente y moldeadas por determinantes ideológicos, históricos, religiosos, étnicos, económicos y culturales.

Esta propuesta consiste en abordar las necesidades, demandas e intereses de las mujeres en política pública desde la óptica de las desigualdades de género siendo un enfoque muy diferente al que propone incorporar a las mujeres al desarrollo. Básicamente se requiere trascender la idea de hombres y mujeres como dos realidades distintas desplazando la mirada hacia las relaciones sociales basadas en la diferencia sexual, en tanto ámbito de producción y reproducción de la desigualdad de género.

En México, la palabra “género” aparece en documentos de política pública y programas sin un significado unívoco. Muchas veces con acepciones que se alejan del sentido original acuñado en las conferencias internacionales, en México se ha utilizado para aludir a casi cualquier asunto que tenga que ver con las mujeres y sus derechos.

Para introducir una perspectiva de género en las acciones estatales, en México se adopta la estrategia acordada en la IV Conferencia Internacional de la Mujer realizada en Beijing en 1995 y ampliamente utilizada: la estrategia de transversalización.²¹ Ésta consiste en incorporar el género en la corriente principal de política pública y ya no solamente de manera residual a través de áreas u oficinas de la mujer. Esta estrategia parte del supuesto de que incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas es una manera efectiva de extender una transformación del orden social de género hacia la familia, la vida cotidiana, el mercado de trabajo y el quehacer del Estado. Para ir más allá de la generación de mecanismos que garanticen la participación de las mujeres, la transversalización se aboca hacia la revisión de la estructura de personal, las prácticas presupuestarias, los programas de capacitación, los procedimientos y la dirección de las políticas generales.

En 2001, durante el sexenio de Vicente Fox, en México se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Actualmente en el país existen Institutos de la Mujer en 28 entidades federativas. El Estado de México tiene un Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, mientras que en Michoacán se opera a través de una Secretaría de la Mujer.

²¹ La palabra “transversalización” se utiliza ampliamente como traducción de “mainstreaming” en inglés. Para profundizar en transversalización véase: Chant y Gutmann, 2000; Incháustegui y Ugalde, 2004; Kabeer, 2006, 2008; PNUD, 2004, 2006 y Rai, 2003.

En consonancia con los acuerdos internacionales respecto a adoptar la transversalización como estrategia principal, el Inmujeres nace con la misión de “dirigir la política nacional para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las acciones del Estado mexicano” (DOF, 2001). Operando a través del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proequidad, 2001-2006) y con el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2009-2012) ha dirigido su acción hacia la incorporación del género en cualquier acción planeada (legislación, políticas y programas) y en todos los niveles y áreas: desde la planificación hasta la evaluación de los procesos y los resultados.

Las acciones emprendidas como parte de la transversalización de género han sido variadas y en diversas direcciones. Una parte importante de ellas ha consistido en capacitación y sensibilización de funcionarias y funcionarios, así como en la generación de material de apoyo para el proceso de transversalización. Se ha logrado que actualmente haya una exigencia generalizada, apoyada con presupuesto, para que en toda acción pública se incluya el género tanto a nivel institucional como en el de diseño de política pública.

En México, a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Inmujeres y con un fuerte apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, por sus siglas en inglés), se ha dado un gran impulso a la generación de estadísticas desagregadas por sexo, insumo fundamental para el diseño de política pública con perspectiva de género. Contar con estadísticas y con indicadores de género es un objetivo estratégico planteado desde la plataforma para la Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) como insumo fundamental para la planificación y la evaluación de programas y políticas públicas. En coordinación con el INEGI, el Inmujeres desarrolló el Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (SISESIM). Su objetivo principal es presentar indicadores de género tanto cuantitativos como cualitativos relacionados con la temática básica del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (Proequidad), que permitan identificar la situación prevaleciente y los factores que generan y producen las desigualdades de género, así como ampliar el conocimiento para la elaboración, operación, seguimiento y evaluación de las acciones gubernamentales y de la sociedad civil, encaminadas a profundizar la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo, en igualdad de oportunidades con los varones (Inmujeres, 2006).

En el México actual el uso común del término “género” en documentos rectores de la política pública ha abonado al reconocimiento de que la subordinación de las mujeres es un problema que requiere de la atención estatal. La diversidad de significados que se han atribuido a la palabra “género” ha permitido la confluencia de

grupos de diversas posturas políticas para la búsqueda de mejores condiciones para las mujeres y la erradicación de mecanismos de reproducción de desigualdades de género. Las alianzas de mujeres con posiciones ideológicas diversas han dado condiciones para llevar temas a la agenda pública y a la de gobierno. Se han generado consensos respecto a la necesidad de leyes, programas de gobierno y financiamiento de intervenciones alrededor de problemáticas relacionadas básicamente con necesidades prácticas²² ligadas a las condiciones de vida de las mujeres, pero también se han dado convergencias alrededor de algunas necesidades estratégicas.²³ Tal es el caso de la violencia contra las mujeres, la más extrema expresión de subordinación de género. Ésta ha sido construida como una problemática que requiere de la atención estatal.²⁴

En México, algunos indicadores reflejan mejoría en la situación de las mujeres respecto a salud, niveles de instrucción e inserción laboral. A continuación se presentan algunos de los más relevantes.

Un indicador fundamental respecto a salud de las mujeres es el que da cuenta de las muertes relacionadas con problemas durante el embarazo, el parto o el puerperio. Efectivamente, la mortalidad materna es uno de los principales problemas de salud pública que afecta directamente a las mujeres pues las primeras causas de muerte entre la población femenina están asociadas a la maternidad. Aunque las cifras alcanzadas actualmente en México están lejos de alcanzar las metas de los Objetivos del Milenio (22.2 para México) la cifra ha ido disminuyendo paulatinamente, pasando de 89 decesos de mujeres por cada 100 000 nacimientos en

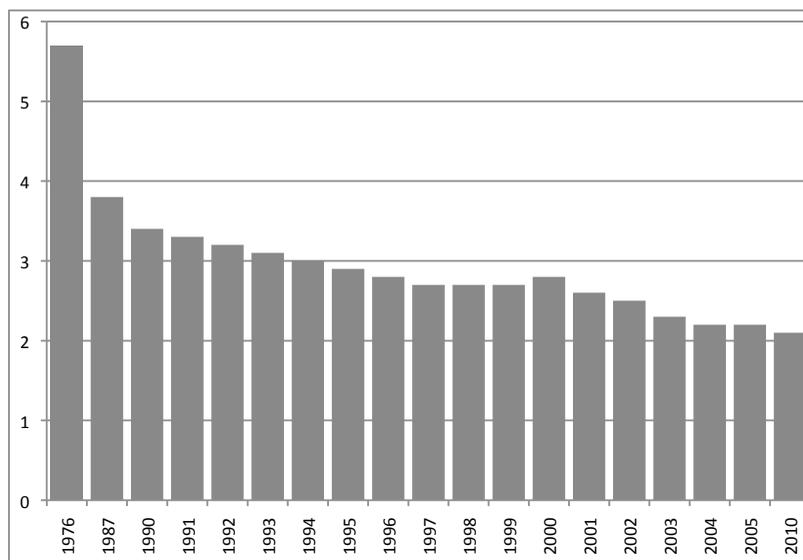
²² Utilizo la expresión necesidades prácticas rescatando uno de los avances conceptuales que han permitido configurar la perspectiva de género. Se trata de la distinción entre necesidades "prácticas" y "estratégicas", realizada por Moser (1989) y Molyneux (1984) y utilizada extensamente en la literatura especializada en cuestiones de política pública y desarrollo. Las necesidades *prácticas de género* serían aquellas formuladas a partir de las condiciones concretas de las mujeres, en función de su posición en la jerarquía de género, en la división sexual del trabajo y de sus requerimientos para la sobrevivencia.

²³ Las necesidades *estratégicas de género* (Moser, 1989 y Molyneux, 1984) serían aquellas que derivan del análisis de la subordinación de las mujeres a los hombres y que se enfocan hacia la construcción de una organización más equitativa que la presente en términos, tanto de la estructura como de la naturaleza de las relaciones entre ambos sexos. Se relacionan con cuestiones de poder, de control y de la explotación, producto de la división sexual del trabajo.

²⁴ Entre las más importantes acciones del gobierno mexicano en relación con la violencia contra las mujeres o de género han estado las siguientes: la creación del Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar en 1999 (Pronavi); del Programa Nacional por una Vida sin Violencia 2002-2006, la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y las Niñas y la creación de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en 2009 (CONAVIM). Asimismo, un paso fundamental ha sido el de generar estadísticas sobre violencia contra las mujeres. En 2003 y 2006 se levanta la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) y en 2008 el INEGI publica *Las mujeres en México: estadísticas sobre desigualdad de género y violencia contra las mujeres* (INEGI, 2008).

1990 a 57.2 en 2008 (<<http://www.sinais.salud.gob.mx/muertesmaternas/index.html>>). Este descenso está explicado por diversos factores enlazados: una disminución de la tasa global de fecundidad (de un 5.7 en 1997 a un 2.1 en 2010, véase gráfica1).

Gráfica 1. *Tasa global de fecundidad 1976-2010*

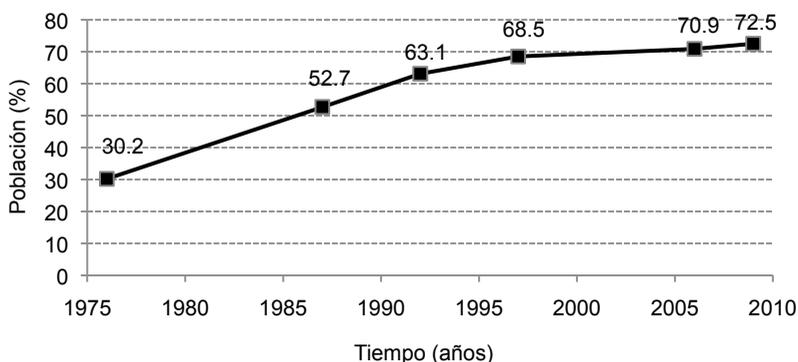


Tasa global de fecundidad: número medio de hijos que espera tener o haber tenido una mujer al final de su vida reproductiva, de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad observadas en un año dado. INEGI.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mujeres y Hombres en México. INEGI, 2010. Información original: SPP, IISUNAM. Encuesta Mexicana de Fecundidad, 1976; INEGI. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1992; Conapo, INEGI y Colmex. Conciliación demográfica, 2006 (Mimeo); Conapo. Proyecciones de la población de México, 2005-2050.

Y un mayor uso de métodos anticonceptivos que se ha registrado entre las mujeres en edad fértil unidas (de un 30.2% en 1976 a 72.5% en 2010, véase gráfica 2).

Gráfica 2. Porcentaje de mujeres en edad fértil unidas que usan métodos anticonceptivos, 1976-2009



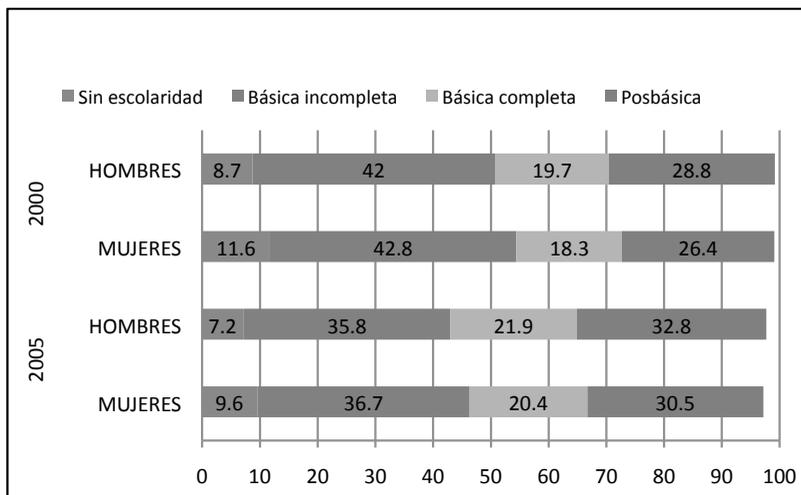
Fuente: Elaboración propia con base en cuadro de porcentaje de mujeres en edad fértil unidas que usan métodos anticonceptivos según grupo de edad, 1976-2009. Estimado por el Consejo Nacional de Población con base en: EMF 1976; ENFES 1987; ENADID 1992, 1997, 2006 y 2009. <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/SaludReproductiva/2009/4.%20Anticoncepcion%20en.pdf>>

A lo anterior se añade un incremento de mujeres que buscan atención médica durante el embarazo, el parto y posparto, así como una mejoría en la cobertura y calidad de los servicios de salud reproductiva (Conapo, 2009).

Respecto a educación, conviene mencionar que la población en general en México ha incrementado su nivel de instrucción. La información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2010 (ENOE) para el trimestre abril-junio muestra que el 32.20% de la población de 14 años y más tiene secundaria completa, seguida por 24.65 y 24.17% para los niveles de primaria completa y media superior/superior respectivamente. El menor porcentaje (18.91% es para el nivel de primaria incompleta) (ENOE, 2010, p. 161). La ampliación de cobertura a nivel nacional ha sido fundamental para que el nivel de instrucción de la población en general aumente.

Utilizando información de la ENOE 2010, la gráfica 3 muestra la distribución porcentual de la población de 14 años y más por nivel escolar según sexo. En ella se advierte que los porcentajes de mujeres con nivel educativo de primaria incompleta, primaria completa y secundaria completa son incluso mayores que los de los hombres. Aunque menor al porcentaje de hombres con nivel educativo medio superior y superior, el de mujeres es de 22%. Este dato indica que todavía el paso de secundaria al medio superior y superior sigue teniendo un acceso diferenciado por sexo.

Gráfica 3. Distribución del nivel de instrucción de la población de 15 años y más por sexo, 2000 y 2005



No se incluye a la población que no especificó su grado y nivel de estudio.

Fuentes: Gráfica extraída de Inmujeres, 2007 misma que fue elaborada a partir de datos de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados básicos. INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005. Tabulados definitivos.

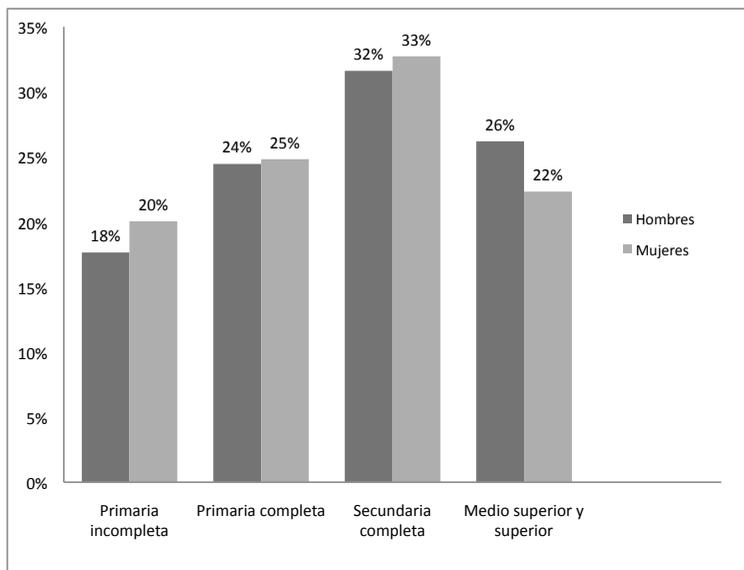
Sin duda, uno de los signos de fines del siglo pasado ha sido la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, así como el reconocimiento de que siempre han trabajado en labores del hogar, de crianza de las y los hijos y de cuidado de los miembros del hogar.

En México, de 1970 a 2008, el grupo de edad de mujeres de 30 a 39 años incrementó su tasa de participación en el trabajo extra doméstico de 16.7 a 53.9% y el que va de 40 a 49 años lo hizo de 16.8 a 55.8% (INEGI-Inmujeres, 2009, p. 285).

La gráfica 4 muestra la tasa de participación económica por sexo de la población de 14 años y más. Utilizando información de las ENOE 2010, se muestra que ha habido un crecimiento sostenido en la participación económica femenina. En el caso de los hombres se puede observar un decremento igualmente sostenido en la participación. Así, la tasa de participación económica de las mujeres ha ido incrementándose (del 36.5% en 1996 al 42.5% en 2010) mientras que la de los hombres

disminuye (del 82.1 en 1996 al 77.6 en 2010). Ello puede estar explicado por la incorporación de las mujeres a trabajos flexibles y precarios.²⁵

Gráfica 4. Distribución porcentual de la población de 14 años y más por nivel escolar según sexo. Trimestre abril-junio 2010



Nota: Excluye a la población de edad no especificada, sin instrucción. Incluye a quienes cuentan con algún grado de primaria y a quienes cuentan con primaria, secundaria y preparatoria completas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación, trimestre abril-junio de 2010.

Como puede advertirse con los datos mostrados anteriormente, el esfuerzo emprendido a través de políticas y programas dirigidos a necesidades prácticas o que introducen acciones deliberadas para desmontar desigualdades de género,²⁶ ha rendido frutos respecto a la situación en la que viven las mujeres en México. Sin duda, la política pública y programas diseñados para utilizar el potencial de las mujeres, iniciado en México a fines de los años setenta y presente hasta la fecha, han

²⁵ Sobre trabajo desde la óptica de inequidades de género, véase Ariza y de Oliveira, 2005; Blanco y Pacheco, 2003; García, 2004; García y de Oliveira 2004, 2005; Guadarrama y Torres, 2007; De Oliveira, 2000; Rendón, 2006; Rubalcava, 2005.

²⁶ Por ejemplo, la acción afirmativa que incluye el diseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, consistente en dar a las mujeres una beca mayor para desalentar la deserción escolar, ha tenido excelentes resultados.

representado un importante avance en ello. La política pública y programas han apostado a que las mujeres se incorporen al mercado de trabajo, tengan un ingreso, estén mejor educadas o capacitadas.

Sin embargo, la promoción de su participación por esta vía en México (al igual que en otros países), no ha considerado la asociación que existe entre la posición de las mujeres en las estructuras económicas y las relaciones de género vigentes.

Por ello estas acciones no necesariamente han tenido un impacto positivo en términos de igualdad en las relaciones de género. La confianza que se ha depositado en el mercado con este tipo de políticas y programas impide advertir que la cuestión del poder en el interior de la unidad doméstica es un aspecto fundamental a considerar.

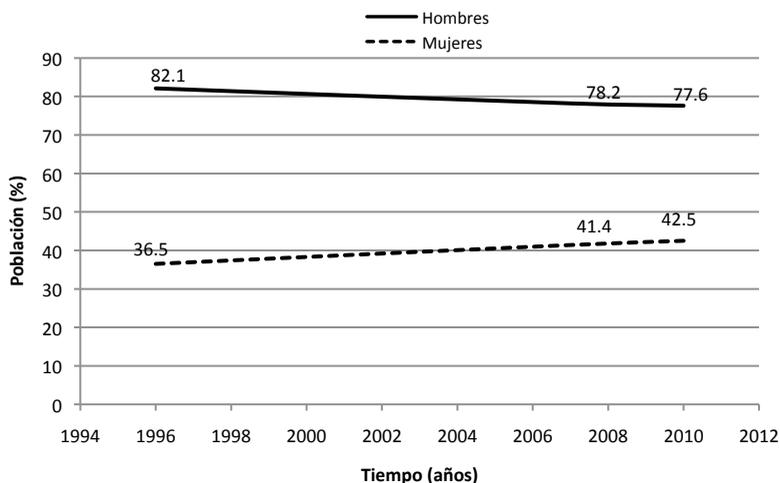
Al no haber acciones deliberadas dirigidas a transformar la desigualdad surgida de la diferencia sexual se deja intacto el poder y con ello “se empuja a las mujeres a un círculo de cambio sin transformación” (Portocarrero, 1990, p. 51)

El hecho de que las mujeres tengan mayores niveles de instrucción, estén mejor educadas y capacitadas, no ha incidido necesariamente en una mejoría en las condiciones en que se insertan al mercado de trabajo.

Así, a pesar del incremento de la participación femenina en el mercado de trabajo, un importante porcentaje de mujeres sigue siendo Población No Económicamente Activa (PNEA) según criterio definido para la ENOE 2010. Según ésta, para el segundo trimestre de 2010, 57% de mujeres y 22% de hombres (en ambos casos de 14 años y más) no tuvieron o realizaron una actividad económica (población ocupada), ni buscaron desempeñar una en el último mes previo al día de la entrevista (ENOE, 2010, p. 160) por lo que son registradas como Población No Económicamente Activa. La gráfica 5 muestra la población de 14 años y más, por sexo según condición de actividad. En ella se puede observar que a pesar de este incremento en la participación de las mujeres, poco más de 1.5 veces más de hombres participan económicamente respecto a las mujeres. Según la ENOE (segundo trimestre abril-junio 2010), son 29 357 864 hombres y 17 779 893 mujeres los que componen la Población Económicamente Activa (PEA). En contraste, la Población No Económicamente Activa está compuesta por 8 497 149 hombres y 24 035 083 mujeres, casi tres mujeres por cada hombre en la PNEA (ENOE, 201, p. 161).

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo sin que se valore adecuadamente su contribución en la producción y reproducción social y sin que se redefina la división de trabajo al interior de los hogares, ha propiciado su ubicación laboral en los sectores menos modernos y más desventajosos de la economía, así como un incremento en su carga de trabajo.

Gráfica 5. Tasa de participación económica por sexo, 1996, 2007, 2010 (población de 14 años y más)



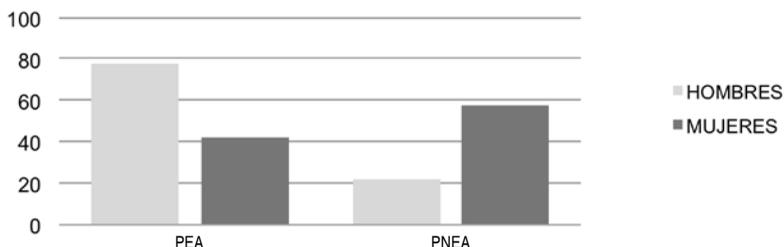
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 1996; Encuesta Nacional de Ocupación, Empleo trimestre abril-junio 2007, y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo trimestre abril-junio 2010.

Tasa de participación: porcentaje que representa a la Población Económicamente Activa respecto a la de 14 y más años de edad.

La gráfica 6 muestra la Población Económicamente Activa según las actividades realizadas. Esta gráfica muestra la PEA según si se combina el trabajo con realizar quehaceres domésticos o estudiar. Es posible observar que la población masculina que se dedica solamente a la actividad económica representa 40.93% del total de hombres en la PEA, mientras que la población femenina que sólo se dedica a trabajar es 3.39%. Como puede advertirse, casi 100% de las mujeres (90.73%) que componen la PEA realizan, además, quehaceres domésticos, frente a 53.9% de varones que así lo hacen. Ello es ilustrativo de la composición de la jornada laboral de las mujeres que forman parte de la PEA.

Según datos de la ENOE (segundo trimestre de 2009), las mujeres trabajan en promedio 5.5 horas a la semana más que los hombres (50 las mujeres y 44.5 los hombres) (INEGI-Inmujeres, 2009, p. 61). La diferencia más grande entre hombres y mujeres respecto a horas promedio trabajadas, según la misma fuente, se registra entre la población de 30 a 59 años (54.7 las mujeres y 48.5 los hombres). Son estas mujeres a quienes más pesa el hecho de que su inserción en el trabajo remunerado no haya caminado paralelamente con un aligeramiento de la carga de trabajo doméstico y de cuidado; esto es lo que se conoce como “doble jornada”.

Gráfica 6. Población de 14 años y más, por sexo según condición de actividad. Trimestre abril-junio 2010

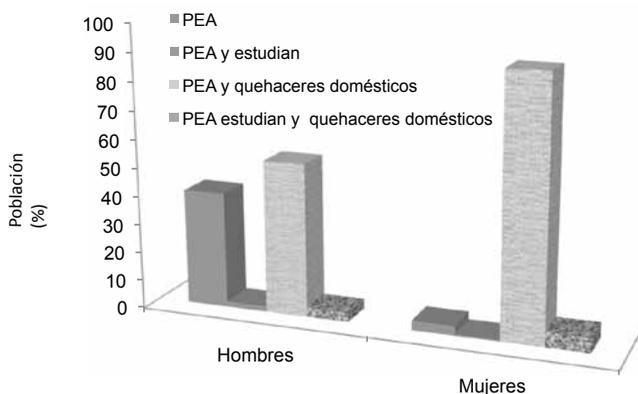


PEA: Población Económicamente Activa. Personas que durante el periodo de referencia tuvieron o realizaron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una (población desocupada). ENOE, 2010.

PNEA: Población No Económicamente Activa. Personas que durante el periodo de referencia no tuvieron ni realizaron una actividad económica, ni buscaron desempeñar una en el último mes previo al día de la entrevista. ENOE, 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo trimestre abril-junio 2010. INEGI, México, 2010.

Gráfica 7. Población económicamente activa por sexo según actividades realizadas. Trimestre abril-junio 2010



PEA: Población Económicamente Activa. Personas que durante el periodo de referencia tuvieron o realizaron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una (población desocupada). ENOE, 2010.

Trabajo doméstico: es el conjunto de actividades que realiza una persona para el desarrollo adecuado de un hogar, sin obtener ningún pago por ello. Dichas actividades son: limpiar la casa, lavar los trastes, lavar y planchar la ropa, preparar y servir alimentos. ENOE, 2010.

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Trimestre abril-junio 2010. INEGI, México, 2010.

Como puede advertirse, la subordinación de las mujeres en el hogar y fuera de éste no se ha alterado de manera automática ni necesariamente en respuesta a esta incorporación femenina al trabajo remunerado.

Para finalizar, cabe señalar que la incorporación al mercado de trabajo, una mayor educación y capacitación tampoco ha significado necesariamente una equidad en cuanto al ingreso obtenido por las mujeres.

Efectivamente, entre las condiciones en que las mujeres realizan el trabajo extradoméstico conviene señalar la cuestión de los ingresos. El cuadro muestra la mediana del ingreso por hora de trabajo por grupos de edad, nivel de escolaridad y situación conyugal según sexo.

Cuadro 1. Mediana del ingreso por hora de trabajo por grupos de edad, nivel de escolaridad y situación conyugal según sexo 2009

<i>Grupos de edad, nivel de escolaridad y situación conyugal</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Total	20.8	19.4
Grupos de edad		
14-29	18.8	17.4
30-59	22.7	20.8
60 y más	16.7	14.0
Nivel de escolaridad		
Sin escolaridad y primaria incompleta	15.6	13.3
Primaria completa y secundaria incompleta	18.4	16.6
Secundaria incompleta y más	24.2	23.3
Situación conyugal		
Soltero (a)	18.7	18.5
Casado (a) o unido (a)	21.4	20.0
Separado (a), divorciado (a) y viudo (a)	20.0	18.6

Fuente: INEGI-Inmujeres: Mujeres y hombres en México, 2010. Calculado con datos de INEGI-STPS: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2009. Segundo trimestre.

En el cuadro puede observarse que independientemente de la edad, del nivel educativo o la situación conyugal, para las mujeres se registra una mediana del ingreso por hora de trabajo inferior a la de los hombres. La cantidad monetaria que reciben las mujeres por su participación en la actividad económica es de entre 84 y 6% de la que reciben los hombres. A partir de la información mostrada en el cuadro, es posible observar que es entre las y los adultos mayores donde se aprecia la menor remuneración de las mujeres. Asimismo puede verse que la brecha se acorta con mujeres y hombres con mayores niveles de escolaridad y prácticamente desaparece entre personas solteras.

Reflexiones finales

Este artículo se inició ubicando el ideal liberal de ciudadanía, como el que existe en México, recordando que en él se hace referencia a un conjunto de derechos y deberes que tienen los individuos como miembros de la comunidad política en que viven. La política pública, al establecer mínimos básicos a que tienen derecho hombres y mujeres, da pautas con las cuales unos y otras se ubican en la sociedad. Con ello la acción estatal tiene consecuencias materiales en las vidas de hombres y mujeres.

Las estadísticas mostradas abonan al señalamiento de que incidir en las condiciones en que las mujeres se insertan al mercado de trabajo, requiere cambios que van más allá de calificaciones y educación, pues existe un residuo no explicado por las diferencias de capital humano entre hombres y mujeres. Para el diseño de política pública se requiere trascender la idea de que para transformar la jerarquía de género, basta con alentar y dar condiciones para la incorporación de las mujeres al mercado laboral, ya que éste opera con una división sexual del trabajo en donde existe una lógica de subordinación en la que las características atribuidas a los sexos determina los sectores y las labores apropiadas para hombres y mujeres.

Ante el panorama que se ha descrito anteriormente, sobre las direcciones que ha tomado la política pública, así como lo mostrado con algunos indicadores sobre la situación de las mujeres en México, cabe preguntarse: ¿De qué modo y qué tipo de ciudadanía se promueve para las mujeres? ¿Cuál es el “umbral de ciudadanía” al que tienen derecho las mujeres en México? ¿Cuáles son las bases para el ejercicio de ciudadanía de las mujeres?

Sin duda, el supuesto del que ha partido el diseño de acciones estatales respecto al estereotipo de “trabajador varón” que se dedica tiempo completo a producir y a quien no hace falta tiempo para realizar actividades propias de la reproducción biológica, explica que la actividad doméstica y de cuidado sea adjudicada casi en exclusiva a las mujeres. Se parte de un modelo de familia, implícito o explícito,

caracterizado por la actividad laboral del varón a tiempo completo (de por vida) y como consecuencia la actividad laboral discontinua o de tiempo parcial de las mujeres se registra como "inactividad" o secundaria.

El diseño e implementación de programas y política pública en los que se pretenda avanzar hacia un ejercicio de ciudadanía plena para las mujeres, requiere la búsqueda de la igualdad de género. Para ello es indispensable alejarse de dos direcciones. La primera es ubicar a las mujeres en función exclusiva del sexo, la segunda reproducir una naturalizada división sexual del trabajo. Considerar que se tienen vocaciones, habilidades naturales y preferencias individuales en función del sexo ha llevado al diseño de estrategias dirigidas básicamente a mejorar las condiciones para que las mujeres sigan siendo responsables, casi en exclusiva, del bienestar comunal o familiar. Se les ubica dentro de los grupos dependientes o en desventaja que requieren atención mediante programas de asistencia. La naturalizada división sexual del trabajo que establece la responsabilidad casi exclusiva de las mujeres para el cuidado del hogar, de la familia y en especial de las y los hijos²⁷ reproduce desigualdades de género que se manifiestan agudamente en los obstáculos que ellas encuentran para la articulación de los roles productivos y reproductivos, resultando en dobles y triples jornadas. Se requiere incidir deliberadamente, flexibilizando estos patrones de división sexual del trabajo en la organización social.

Introducir una perspectiva de género exige entonces considerar que las desigualdades en el interior de los hogares tienen derivaciones en el mercado de trabajo; y viceversa. Existe amplia investigación²⁸ sobre los efectos que tienen los estereotipos de género, que suponen una división sexual del trabajo no mercantil (en la cual se asume que hay siempre una mujer disponible para las tareas del cuidado) sobre las condiciones de vida de las mujeres. Desde este marco se ha señalado que la atribución de tareas por sexo ha regateado la capacidad productiva de las mujeres; no genera condiciones para su autonomía; les carga con la tarea de equilibrar los roles reproductivos, productivos y comunitarios; reproduce su subordinación y les niega el desarrollo del conjunto de sus potencialidades.

²⁷ Historiadoras como Joan Scott han mostrado que la visión naturalista alrededor de esta división sexual del trabajo no es una constante histórica, sino que parte de una ideología que acompañó al proceso de desarrollo capitalista. La autora la denomina "ideología de la domesticidad" y la ubica como el discurso que resignificó los papeles y la posición asignada a las mujeres (Scott, 2000).

²⁸ El debate sobre la relación entre trabajo extradoméstico y la situación de las mujeres se ha desarrollado ya por varias décadas. Para una revisión sintética de las maneras de plantear e investigar la cuestión, véase García y De Oliveira, 2003. También, véase al respecto los libros que contienen los estudios realizados por Abramo y Todaro, 1998 y 2002; Borderías y Carrasco, 1994; el libro que coordina Alatorre, 1994; Baxter, 2005; Casique 2001; De Oliveira y Ariza, 1999.

Un camino adecuado para la búsqueda de opciones bajo el principio de ciudadanía es la construcción de un “universalismo básico”,²⁹ que conduzca a una cobertura de prestaciones y riesgos esenciales con la acción de un Estado renovado como garante del acceso y usufructo de prestaciones universales con calidad. Ello no es fácilmente asequible a través del tipo de programas focalizados para mujeres que han proliferado desde la década pasada. Por su concepción de derechos y por el alcance que da a las prestaciones esenciales, el universalismo básico tiene implicaciones significativas en el fortalecimiento de la ciudadanía, la reducción de la desigualdad y la articulación entre políticas económicas y sociales (Molina, 2006, p. v). Los cuatro ejes fundamentales del universalismo son el fortalecimiento a la ciudadanía, la equidad como valor irrenunciable y dimensión presente en todo el proceso de formación de las políticas sociales, una visión promotora del desarrollo que articula e integra las intervenciones sociales, y el papel determinante del Estado como garante de las prestaciones básicas (Molina, 2006, p. vii).

Se requiere sobre todo orientar las iniciativas en el ámbito de la política social a partir de una concepción de garantías sociales, derechos sociales y reconocimiento de ciudadanía para las mujeres. Un buen punto de partida sería la flexibilización de la asignación sexual del trabajo ligado a la crianza y reproducción, como necesidad estratégica de género en una matriz de garantías de derechos humanos y sociales.

Es indispensable reforzar la función de la política social como realizadora de los derechos sociales a través de la construcción de la universalidad. No sólo enfocada hacia la ampliación de la cobertura, sino también hacia la calidad y en donde lo fundamental sea el resultado y no la atención homogénea.

Lo anterior exige el fortalecimiento de la función social del Estado para generar intervenciones que garanticen la provisión de un conjunto de prestaciones esenciales que den condiciones de posibilidad a esta flexibilización. Se requiere de una oferta de servicios estatales de mejor calidad, que en su diseño y operación incorpore condiciones a mujeres y hombres que les permitan transformar el patrón de asignación casi exclusiva de la economía del cuidado a las mujeres.

La dimensión del bienestar precisa “ampliar la gestión de lo social desde la esfera institucional” (Serrano, 2005, p. 234). Se requiere construir la cuestión de la responsabilidad del trabajo reproductivo y del cuidado de las familias como objeto de política pública, desprivatizarla e incorporar el tema de cómo garantizar el bienestar de las personas dependientes como parte de la reorganización de los siste-

²⁹ Utilizo el término en el sentido planteado originalmente en el encuentro académico: “Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico”, promovido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES), en octubre de 2005. (Al respecto véase Molina, 2006.)

mas de protección social, la reforma de los sistemas de salud y el desarrollo de los servicios sociales.

Los estereotipos de género actúan como limitantes para que las mujeres tengan acceso a los mecanismos a partir de los cuales las personas se proveen de seguridad durante sus vidas: el trabajo por un ingreso, los ahorros (activos físicos y financieros), los sistemas de seguridad social y las redes de apoyo no familiares.

Los programas y proyectos sociales, en general, pero en especial los dirigidos a familias y a mujeres, requieren ser arropados en el marco de políticas universales que propicien movimientos en las relaciones de género y que les acompañen dando condiciones adecuadas para esta flexibilización de asignación de tareas como derecho social universal.

La manera en que han cobrado presencia las mujeres en política pública ha sido para alentarlas a “insertarse en el espacio público”; un espacio público moldeado, normado y gratificado a partir del estereotipo del “ciudadano varón”. Este espacio ha sido definido, de inicio, como ajeno a las mujeres. Es por ello que ni las acciones afirmativas implementadas ni los programas de empleo y autoempleo han resultado suficientes para que las mujeres accedan a una ciudadanía plena.

La exclusión de un sistema de derechos y deberes, así como de una participación política y cultural efectiva, ha tenido consecuencias materiales que han consolidado una ciudadanía limitada, frágil y disminuida de las mujeres en la estructura social y política del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L. y R. Todaro (1998), "Género y trabajo en las decisiones empresariales", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 4(7), Buenos Aires, Argentina, UNIRED, pp. 77-96.
- (2002), "Costos laborales y reproducción social: análisis comparativo de cinco países latinoamericanos", en L. Abramo y R. Todaro (eds.), *Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*, Lima, Perú, Organización Internacional del Trabajo, pp. 15-51.
- Adato, M., B. de la Briere, D. Mindek y A. Quisumbing (2000), "El impacto de Progresión en la condición de la mujer y en las relaciones al interior del hogar", en *Progresión: más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto en el trabajo y las relaciones intrafamiliares*, México, Secretaría de Desarrollo Social, pp. 65-211.
- Alatorre, J. (coord.) (1994), *Las mujeres en la pobreza*, Grupo Interdisciplinario sobre la Mujer, Trabajo y Pobreza, México, El Colegio de México.
- Álvarez-Amézquita, J., M. Bustamante, A. López y F. Fernández del Castillo (1960), *Historia de la salubridad y de la asistencia en México*, México, Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Ariza, M. y O. de Oliveira (2005), "Unión conyugal e interrupción de la trayectoria laboral de las trabajadoras urbanas en México", en M. L. Coubés; M. E. Zavala y R. Zenteno (coords.), *Cambio demográfico y social en el México del siglo xx. Una perspectiva de historias de vida*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 429-451.

- Ávila, C., y M. Garrabot (2009), Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres, *CONfines*, (9), pp. 67-82, en <<http://confines.mty.itesm.mx/articulos9/Gabarrot.pdf>>, consultado el 24 de marzo de 2010.
- Baxter, J. (2005), "To Marry or not to Marry: The Impact of Material Status of the Division of Household Labor", en *Journal of Family Issues*. 26, pp. 300-321. Negotiating the Life Course.
- Blanco, M. y E. Pacheco (2003), "Trabajo y familia desde el enfoque del curso de vida: dos subcohortes de mujeres mexicanas", en *Papeles de Población* (37), pp. 159-193.
- Borderías, C. y C. Carrasco (1994), "Introducción: las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas", en C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (comps.), *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*, Madrid-Barcelona, FUHEM-ICARIA, pp. 25-32.
- Casique, I. (2001), *Power Autonomy and Division of Labor in Mexican Dual-earner Families*, Lanham/Nueva York/Oxford, University Press.
- Chant, S. y M. Gutmann (2000), *Mainstreaming Men into Gender and Development: Debates, Reflections, and Experiences*, Oxford, Oxfam Working Papers.
- Comisión de Equidad y Género (2006), *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas: compendio*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Equidad y Género.
- CEPAL (1985), Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer. Nairobi, Kenya: Cumbres y Conferencias de las Naciones Unidas. Documento A/CONF.116/28/Rev.1 (85. IV.10). En: <<http://www.eclac.cl/cumbres>>, consultado el 3 de marzo de 2010.
- Conmujer (2000), *Programa Nacional de la Mujer. Alianza para la Igualdad 1995-2000: realizaciones y retos*. México, Secretaría de Gobernación/Comisión Nacional de la Mujer.
- Consejo Nacional de Población (2009), *Principales indicadores de salud reproductiva*, ENADID, México, Conapo.
- De la Rocha, M. (coord.) (2006), *Procesos domésticos y vulnerabilidad: perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.
- De Oliveira, O. (2000), "Transformaciones socioeconómicas, familia y condición femenina", en M. P. López y V. Salles (coords.), *Familia, género y pobreza*, México, Grupo Interdisciplinario Mujer, Trabajo y Pobreza/Miguel Ángel Porrúa, pp. 135-172.
- De Oliveira, O. y M. Ariza (1999), "Trabajo, familia y condición femenina: una revisión de las principales perspectivas de análisis", en *Papeles de Población*, núm. 20, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población (CIEP), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), pp. 91-127.

- Díaz Ordaz, G. 1964-1970. *Informes presidenciales*, en <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-13.pdf>>, consultado el 15 de enero de 2010.
- DOF (2001), Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de enero.
- Echeverría, L. 1970-1976. *Informes presidenciales* en <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf>>, consultado el 15 de enero de 2010.
- García, B. y O. de Oliveira (2004), "Trabajo extradoméstico femenino y relaciones de género: una nueva mirada", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 19 (55), pp. 145-180.
- (2005), "Mujeres jefas de hogar y su dinámica familiar", en *Papeles de Población* (43), pp. 29-51.
- (2003), "Trabajo extradoméstico y relaciones de género: una nueva mirada. Documento preparado para el Seminario internacional", en *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación y la acción política. Grupo de trabajo de género*, Montevideo, Uruguay, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Gastelum, M. A. (1990), "Legislación mexicana en torno a los derechos de la mujer", en P. Galeana (comp.), *Universitarias latinoamericanas, liderazgo y desarrollo*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, pp. 99-112.
- Ghigliazza, A. (1995), *Mujer: desarrollo sustentable y combate a la pobreza*, México, Consejo Nacional de Población (Situación de la Mujer en México. Aspectos Económicos, 16).
- Gómez de León, J. y S. Parker (1999), *El impacto de los programas de alivio a la pobreza en la participación de la fuerza laboral femenina y la condición de la mujer: el caso del Progreso en México*, documento preparado para la International Union of Scientific Study of Population Conference on Women and the Labor Market. París, Francia.
- Guadarrama, R. y J. L. Torres (coords.) (2007), *Los significados del trabajo femenino en el mundo global: estereotipos, transacciones y rupturas*, México, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Incháustegui, T. e Y. Ugalde (2004), *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*, México, Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias, A. C./Inmujeres/GDF.
- INEGI-Inmujeres (2009), *Mujeres y hombres en México 2009*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía/Instituto Nacional de las Mujeres.
- Inmujeres (2006), *Informe de labores 2001-2006*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- Kabeer, N. (2006), *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals. A Handbook for Policy-makers and Other Stakeholders*, Londres, Commonwealth Secretariat.

- . (2008), *Mainstreaming Gender in Social Protection for the Informal Economy*, Londres, Commonwealth Secretariat.
- Klijn, E. (1998), "Policy Networks: An Overview", en W. J. M Kickert y J. F. Koppenjan, (eds.), *Managing Complex Networks*, Londres, SAGE.
- Kusnir, L. (1994), "Consideraciones para la elaboración de un estado del arte sobre las políticas públicas y la mujer", en J. Alatorre (coord.), *Las mujeres en la pobreza*, México, Grupo Interdisciplinario sobre la Mujer, Trabajo y Pobreza/El Colegio de México, pp. 295-323.
- López Mateos, A. 1958-1964. *Informes presidenciales*, en <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-12.pdf>>, consultado el 15 de enero de 2010.
- López, M. P. y V. Salles (2006), *Programa Oportunidades examinado desde el género*, México, Oportunidades/Unifem/El Colegio de México.
- Meza, A., E. Tuñón, D. E. Ramos y E. Kauffer (2002), "Progresía y el empoderamiento de las mujeres: estudio de caso en Vista Hermosa, Chiapas", en *Papeles de Población* (31), pp. 67-93.
- Molina, C. G. (ed.) (2006), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington/México, BID/Planeta.
- Molyneux, M. (1984), ¿Movilización sin emancipación? Los intereses de la mujer, estado y revolución.
- Moser, C. (1989), "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", en *World Development Magazine*, 17 (11), pp. 1799-1825.
- Mouffe, C. (ed.) (1992), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, Londres, Verso.
- Poder Ejecutivo Federal (1997), *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresía)*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en <<http://pnd.presidencia.gob.mx/>>, consultado el 15 de enero de 2010.
- Portocarrero, P. (1990), Mujer en el desarrollo. Historia, límites y alternativas, en P. Portocarrero (ed.), *Mujer en el desarrollo: balance y propuestas*, Lima, Innovación y Redes para el Desarrollo Flora Tristán, Centro de la Mujer Peruana, pp. 13-85.
- PNUD (2004), *Cómo elaborar una estrategia de Género para una oficina de país*, El Salvador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2006), *Guía para la transversalización de género en el PNUD de Chile*, Santiago de Chile, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rai, S. (2003), *Mainstreaming Gender. Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*, Manchester, Manchester University Press.
- Rendón, T. (2006), *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en México durante el siglo xx*. Ponencia presentada en el Foro sobre Población y Sociedad en el siglo XXI. México, Academia Mexicana de Ciencias/El Colegio de México.

- Riquer, F. (2000), "Las pobres de Progresa. Reflexiones", en E. Valencia; M. Gendreau y A. M. Tepichín (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* México, Amaroma/Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/ITESO, pp. 283-310.
- (2001), "Mujer, género y pobreza: estado de la discusión en los noventa", en R. Gallardo y J. Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, t. 2, México, Limusa, pp. 195-243.
- Robles, R., J. Aranda y C. Botey (1993), "La mujer campesina en la época de la modernidad", en *El Cotidiano* (53), pp. 25-32.
- Rubalcava, R. M. (2005), *Mujeres asalariadas en hogares pobres*. Informe final de proyecto financiado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- (2008), "Progresa-Oportunidades: un programa social con compromiso demográfico y perspectiva de género", en G. Zaremborg (coord.), *Políticas sociales y género: los problemas sociales y metodológicos*, México, FLACSO, pp. 225-267.
- Scott, J. (2000), "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en M. Lamas, (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Porrúa/Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, pp. 265-302.
- Serrano, C. (2005), "Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario", en I. Arriagada (ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 46, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 231-243.
- Tepichín, A. M. (2005), *Equidad de género y pobreza. Autonomía en beneficiarias del Programa Oportunidades: estudio de caso*, México, Luna Quintana Indesol.
- Velázquez, M. (1992), *Políticas sociales, transformación agraria y participación de las mujeres en el campo 1920-1988*, México, UNAM, CRIM.
- Yamamoto, H. (2007), *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*, Suiza, PCL Presses Centrales SA.
- Zaremborg, G. (2008), "¿Princesa salva a príncipe? Supervivencia, género y políticas de superación de la pobreza en México", en G. Zaremborg (coord.), *Políticas sociales y género: los problemas sociales y metodológicos*, México, FLACSO, pp. 139-222.