

## EL PROGRAMA DE LA MUJER EN MÉXICO

Guadalupe RIVERA MARÍN\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Criterios de igualdad de la mujer en la doctrina internacional*. III. *El sistema de planificación nacional y la integración de la mujer al desarrollo*. IV. *Operatividad del plan de acción de 1981*. V. *Acciones constitutivas del plan de acción de México para integrar a la mujer al desarrollo (1981-1982)*. VI. *Operación de los proyectos del Pronam*. VII. *Creación y operatividad de la Comisión Nacional de la Mujer*. VIII. *Retrospectiva sobre las acciones de México en materia de integración de la mujer al desarrollo*. IX. *Instituto Nacional de las Mujeres*. X. *Operatividad institucional*.

### I. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses de 1973, el Ejecutivo federal, a cargo del presidente Luis Echeverría, solicitó al Congreso de la Unión la reforma del artículo 4o. de la Constitución federal de la república mexicana, con el objetivo de elevar a rango constitucional la política demográfica del país, y adecuarla a las necesidades relacionadas con el acentuado crecimiento poblacional ocurrido en los últimos veinte años. La adición correspondiente se hizo agregando los dos párrafos siguientes:

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

\* Fundadora del Programa de la Mujer. Consejo Nacional de Población.

Para dar cumplimiento a las propuestas se creó, dentro de la estructura de la Secretaría de Gobernación, al Consejo Nacional de Población, y se le dio, entre otras facultades, la responsabilidad de promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural; acción originada en las diversas opiniones y demandas que, año con año, ocurrían tanto en la Comisión Jurídica y Social de la Mujer, como en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, solicitando que se tomaran acuerdos en contra de la discriminación generalizada hacia la mujer.

Tanto en uno como en otro de los organismos arriba mencionados, se trabajó durante varios años por defender la necesidad de lograr la igualdad de los derechos de la mujer con los del varón, y de la aplicación en su favor de los objetivos señalados durante el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los cuales tenían como propósito mejorar las condiciones de vida de la población, en general, y de los países en vías de desarrollo, pero especialmente, de la población femenina del mundo. Como resultado de las evidencias que mostraba la situación real, las Naciones Unidas declararon 1975 como el Año Internacional de la Mujer, y se propusieron celebrar durante el mismo la conferencia internacional respectiva.

La reunión convocada con el propósito de llegar a la operatividad de estos acuerdos se realizó en la ciudad de Moscú, con la asistencia de cinco de los países asistentes: Finlandia, Francia, India, Rusia y México, donde se le otorgó a nuestro país el privilegio de convertirse en la sede de la Conferencia Internacional de la Mujer, que tendría como principales propósitos: promover la igualdad entre hombres y mujeres; asegurar la integración plena de la mujer al desarrollo, y reconocer su participación en la cooperación entre los Estados y en el fortalecimiento de la paz mundial.

Durante los trabajos preparatorios de la conferencia, llevados a cabo en nuestro país, se hizo sentir la necesidad de adecuar la legislación nacional a los requerimientos de la nueva política poblacional, originándose con esto, la adenda constitucional mencionada en párrafos anteriores. La Constitución mexicana se colocó como la primera en reconocer los derechos de la mujer en condiciones de igualdad con el varón.

Con el propósito de favorecer la condición de la mujer, se promulgó la Nueva Ley General de Población, reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley que entró en vigor en enero de 1974. Posteriormente se reformaron la Ley de Nacionalidad y Naturalización, la Ley Federal del Trabajo, los códigos civiles del país y el Código de Comercio, para adecuarlos a la innovadora situación mundial.

Las reformas legislativas nacionales, además de atender las recomendaciones de la política demográfica señalada por las Naciones Unidas, escucharon los reclamos de la población del país, en el sentido de establecer un sistema de planificación familiar. El establecimiento de esta nueva política poblacional condujo al cambio en la tasa de crecimiento de la población del 3.5 de crecimiento existente en los años setenta al de 1.4 que se ha logrado establecer en la época actual.

La Ley General de Población atribuyó al Consejo Nacional de Población, entre otras facultades, la facultad de llevar a cabo la coordinación de los programas relativos a la política por seguir, con el fin de lograr el establecimiento del sistema de planificación familiar adecuado; asimismo, de hacer operativas las disposiciones contenidas en el artículo 3o. de la fracción II de esta ley, la cual señala como medida necesaria para los fines de su aplicación “realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública que disponga el sector público”; así como del reglamento de la ley, en su sección III, artículo 31, fracción III y IV, que contempla reevaluar el papel de los varones y de las mujeres en el seno familiar, y evitar toda forma de discriminación individual y colectiva hacia la mujer, función también encomendada a Conapo.

## II. CRITERIOS DE IGUALDAD DE LA MUJER EN LA DOCTRINA INTERNACIONAL

En el campo internacional, nuestro país, como signatario de la Declaración de México sobre la Igualdad de la Mujer y su Contribución a la Paz, signada por las naciones asistentes a la Conferencia Internacional de la Mujer en 1975, se comprometió a poner en acción la serie de políticas y los objetivos, metas y estrategias requeridos para

cumplir los fines señalados en el propio documento, principios aceptados a nivel mundial, entre los cuales destaca los siguientes:

La igualdad entre mujeres y hombres significa igualdad en su dignidad y valor como seres humanos, así como igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades.

Deben eliminarse todos los obstáculos que se oponen al goce por la mujer de igual condición que el hombre a fin de lograr la plena integración de la mujer al desarrollo nacional y su participación en la tarea de asegurar y mantener la paz internacional.

La mujer y el hombre tienen iguales derechos y responsabilidades en la familia y en la sociedad; debe garantizarse la igualdad entre la mujer y el hombre en el seno de la familia, que es la unidad básica de la sociedad y el núcleo en que toman forma las relaciones humanas. El hombre debe participar de manera más activa, creadora y responsable en la vida de la familia para el sano desarrollo de ésta, a fin de permitir a la mujer que participe más intensamente en las actividades de sus comunidades y con miras a combinar eficazmente las tareas domésticas y profesionales de ambos miembros de la pareja.

Toda pareja y todo individuo tienen el derecho de decidir libre y responsablemente si habrán de tener hijos y de determinar su número y espaciamiento, así como de recibir la información, educación y medios para hacerlo.

El fin último del desarrollo es lograr una mejor calidad de vida para todos, lo que significa no solamente el desarrollo de los recursos económicos y otros recursos materiales, sino también el perfeccionamiento físico, moral, intelectual y cultural de la persona humana.

Los Estados deberán realizar los cambios necesarios en sus políticas económicas y sociales con el fin de integrar a la mujer al desarrollo, dado que ella tiene el derecho de participar y contribuir en dicho esfuerzo.

### III. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y LA INTEGRACIÓN DE LA MUJER AL DESARROLLO

A partir de la aceptación, por parte de México, de la política mundial en materia demográfica, el sector público realizó una serie de proyectos y programas que produjeron como resultado el cambio en

el rol tradicional de la mujer en el hogar y en la sociedad, y su incorporación cada vez más efectiva, al proceso del desarrollo nacional.

Durante los años de gobierno del presidente José López Portillo se puso en práctica el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En él se afirma que:

Mediante el aprovechamiento de recursos económicos, materiales y humanos destinados a cada uno de los sectores integrantes del propio plan, deberán cumplirse las metas de la política demográfica, a fin de eliminar los obstáculos y las limitaciones relacionadas con la participación plena e igual de la mujer en el desarrollo, social, económica y cultural de nuestro país.

Lo anterior formó parte de la acción programática que buscaba hacer converger los diversos factores de la cultura tradicional mexicana, hacia el objetivo de adecuar a la mujer al cambio en los usos y costumbres privativos en aquellos años, y conducirla hacia el papel que le asignaría la sociedad del futuro, previéndose la modernización que sufriría la sociedad mundial con las prácticas de planificación familiar propuestas a nivel nacional e internacional.

Con miras de lograr la operatividad del sector, bajo la fórmula del respeto al pacto federal, el Conapo celebró diversos convenios a través del Ejecutivo con representantes de cada una de las entidades federativas, con el fin de comprometerlas en la aplicación de la política demográfica a nivel estatal. Como parte de dichos convenios, se incluyó el compromiso de realizar acciones concretas para el cumplimiento de los objetivos señalados en el Plan Global, con el apoyo del mecanismo empleado por los diferentes sectores de gobierno.

Otro nivel de aplicación del Plan Global propuso establecer nexos y operatividad con el sistema de las Naciones Unidas, de manera que el plan se integrara a través de este sistema a la proyección de los resultados obtenidos durante el Decenio de la Mujer, pactados en los niveles internacionales.

Para el cumplimiento de dicha filosofía, en 1981, la Coordinación de la Mujer del Conapo, elaboró el Primer Plan de Acción de México para la Integración de la Mujer al Desarrollo (Pronam), contraparte nacional del Plan de Acción Mundial producido en la Conferencia de las Naciones Unidas en el Año Internacional de la Mujer. El

plan mencionado consolidó en su texto las experiencias que en la práctica se habían venido obteniendo en los diversos programas específicos implementados a partir de 1975. Entre éstos, en 1977 se iniciaron los programas dedicados a la mujer campesina, auspiciados por la FAO, por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo y por la Conferencia de la Reforma Agraria, realizada en Roma en 1979.

La actividad programática continuó con la aplicación de las resoluciones acordadas, después de la presencia activa de México en la Conferencia de la Mujer celebrada en 1980 en Copenhague, Dinamarca.

Para continuar llevando a cabo los programas específicos, se pusieron en operación, entre 1981 y 1984, recursos y acciones provenientes del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Población; del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; y de la Comisión Económica para América Latina, acciones con las cuales se realizaron múltiples proyectos productivos en beneficio de mujeres de las áreas rurales y de mujeres desprotegidas de las áreas urbanas.

#### IV. OPERATIVIDAD DEL PLAN DE ACCIÓN DE 1981

A partir de 1981, el Plan Global de Desarrollo, al proporcionar los planes sectoriales como base para la concertación de acciones entre los diversos sectores de la sociedad, ofreció el marco justo para la operación del Pronam.

Dado a que el Plan Global fue diseñado bajo una metodología basada en la coordinación de las acciones establecidas en los planes sectoriales nacionales, éste sirvió como instrumento adecuado para modificar la situación prevaleciente respecto a la mujer. De acuerdo con el diagnóstico previo elaborado con tal fin, la mujer mexicana, si bien conforma el 50% de la población del país, padecía una situación discriminatoria al no recibir un trato igualitario frente al varón, en ninguno de los aspectos de la vida social, económica y política del país.

En 1980, de los datos obtenidos en las encuestas respectivas, se concluyó que: “la mayor parte de las mujeres ocupadas en una actividad remunerada fuera de su hogar, desarrollaban una doble jornada de trabajo: el contratado como actividad remunerada y el motivado por la atención a su familia”. Sin embargo, debido a su condición marginal, las mujeres mexicanas recibían sólo el 20% del PIB (Producto Interno Bruto), siendo además propietarias de una mínima parte de la riqueza del país, debido a sus pocos niveles de participación dentro de los sectores productivos. Otro motivo de la diferencia en las percepciones económicas, entre mujeres y varones, radicaba en el hecho de que las labores domésticas no son remuneradas o bien, cuando se cumplen como trabajo asalariado, producen ingresos muy bajos. Por último, al carecer de la preparación adecuada, la mujer desconocía los medios necesarios para capitalizar sus recursos económicos e incrementar su capital.

A partir de las innovaciones ocurridas en la legislación mexicana y de la aplicación del Sistema de Planificación Nacional, la situación de la mujer ha ido mejorando paulatinamente. No obstante, la discriminación continúa, aunque en menor medida, lo que se debe al cambio en la mentalidad femenina y en la actitud consciente que la juventud tiene frente a los problemas demográficos. Esto ha permitido mayor capacitación y eficacia en la educación de la mujer, y consecuentemente un incremento en el nivel ocupacional de la misma dentro del mercado de trabajo nacional.

#### V. ACCIONES CONSTITUTIVAS DEL PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO PARA INTEGRAR A LA MUJER AL DESARROLLO (1981-1982)

Constituyeron el plan de acción en vigor durante la administración pública del presidente López Portillo, los siguientes aspectos:

##### a) Primera parte

Marco de la acción planificadora  
Diagnóstico  
Pronóstico

Objetivos

Metas

Estrategias

La metodología anterior se apoyó en la coordinación sectorial mencionada en el primer párrafo de este apartado.

b) Segunda parte

Marco programático

Operó con base en los diversos programas sectoriales que debían ejecutarse.

c) Tercera parte

Marco instrumental

Al respecto, se analizaron instrumentos y acciones derivados de los compromisos intersectoriales. Así como de la colaboración que se encontró de cada una de las agencias del sistema de Naciones Unidas.

La metodología anterior permitió que el plan de acción cumpliera sus objetivos fundamentales al permitir a México participar de lleno en el proceso planificador a nivel mundial, regional y nacional.

## VI. OPERACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PRONAM

Los principales proyectos que se llevaron a cabo, bajo el sistema operativo arriba señalado fueron:

1. Encuesta Nacional de la Mujer
2. Centro de Documentación e Información para la Mujer
3. Mujer y Comunicación
4. Programa de Apoyo a la Mujer Campesina.
5. Programa sobre las Condiciones de Trabajo de la Mujer en las Maquiladoras
6. Capacitación de Mujeres para elevar su Nivel de Vida

Los proyectos fueron operados directamente por el Pronam y contaron con el soporte de distintas dependencias del sector público.

Su finalidad fue la aplicación de diversas acciones tales como la difusión del plan de acción, la capacitación de mujeres obreras y campesinas para la toma de conciencia de su condición de género, y el desarrollo de actividades agroindustriales, que beneficiaron a varias comunidades de diferentes entidades federativas, así como a grupos muy importantes de mujeres emigrantes hacia las ciudad de México y zona conurbada.

Para realizar los proyectos, se consideró fundamental impulsar, apoyar y continuar los estudios socioeconómicos en las localidades donde se efectuaron las acciones concretas. Con tal propósito, se establecieron mecanismos adecuados con el fin de obtener avances en el conocimiento de las condiciones de vida en los sitios de trabajo y concretizar acciones que favorecieran a la población femenina involucrada. Dichas acciones en el área rural se ocuparon de la creación de granjas porcícolas y acuícolas, y en área urbana, en la creación de centros de capacitación y de trabajo operativo, mecanismos de comercialización de la producción elaborada; fomentar la educación escolar a nivel primaria y medio de las mujeres involucradas, así como de su adiestramiento en los diversos aspectos atendidos en el plan de acción.

Los resultados del trabajo programático cubrieron la función, con todo éxito, del que hubiera podido denominarse Proyecto Nacional Piloto para la Integración de la Mujer al Desarrollo. En él se establecieron las pautas de dos proyectos subsecuentes que fueron encomendados a sectores políticos femeniles, debiéndose señalar que éstos se alejaron un tanto de la función técnico-programática con la cual se elaboró el primer plan de acción.

## VII. CREACIÓN Y OPERATIVIDAD DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LA MUJER

En el periodo comprendido entre 1983-1988, el nuevo Programa Nacional de la Mujer continuó instrumentado dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación, bajo la responsabilidad de la denominada Comisión Nacional de la Mujer. La función directora fue cubierta por una coordinación nacional que adquirió carácter político más que técnico dado que el trabajo consistió básicamente en buscar

la operatividad nacional del programa a través del convencimiento de los ejecutivos de los estados de la Federación, de los poderes legislativos estatales y de las organizaciones sociales a nivel nacional, con lo cual perdieron su carácter básico de organismo programático.

A través de la creación de la Comisión Nacional de la Mujer, se constituyeron cuarenta y tres entidades dentro de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en las organizaciones sociales, instituciones académicas, entidades federativas, así como en un gran número de municipios y entidades a las cuales se les instruyó para que aplicaran las actividades señaladas en el nuevo Programa de Acción para la Integración de la Mujer al Desarrollo, y en su programa operativo, el cual tuvo vigencia hasta 1993.

El nuevo programa de acción tuvo como objetivos incidir en los ámbitos jurídico, económico, educativo, de salud, seguridad social y familiar del país. Para tal propósito se crearon comisiones de la mujer en diversas instancias del gobierno federal.

El Programa Nacional de la Mujer continuó siendo el mecanismo para cumplir las resoluciones y los acuerdos internacionales que a partir de 1972 adquirió México, en el sentido de integrar a la mujer al desarrollo y buscar el mejoramiento integral de la familia. La Comisión Nacional de la Mujer sustituyó al Consejo Nacional de Población como entidad gubernamental, encargada de representar al país en el exterior y específicamente en las actividades relacionadas con el área de las Naciones Unidas, hecho que se manifestó en su cercana colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En 1993, la Secretaría de Gobernación dio por concluidos los trabajos de la Comisión Nacional de la Mujer, y en su lugar instaló temporalmente un Comité Nacional Coordinador para la Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebraría en la ciudad de Beijing, China, en 1995.

El resultado de los trabajos desarrollados por este comité fue el de elaborar un diagnóstico detallado sobre la condición de la mujer en México y su grado de participación en el desarrollo nacional para ser presentados en dicha conferencia.

## VIII. RETROSPECTIVA SOBRE LAS ACCIONES DE MÉXICO EN MATERIA DE INTEGRACIÓN DE LA MUJER AL DESARROLLO

El Consejo Nacional de Población emprendió varios programas difundidos a través de los medios de comunicación, encaminados sobre todo a recomendar medidas que limitaran el crecimiento en el número de hijos de las familias mexicanas. También se dio relevancia a los criterios y estructuras tendentes a aplicar el Sistema Nacional para la Planificación Familiar, por ser este un medio encaminado, entre otros objetivos, a mejorar la condición de la mujer en el desarrollo económico y social de la nación y en el propio ámbito familiar. Posteriormente, los demás programas nacionales e internacionales modificaron la actitud de la población mexicana, y gracias a esto, se continuó la lucha por la igualdad de género, tanto en el trabajo como en el ámbito cultural y educativo, fue destacada la penetración del sexo femenino en el campo de la política nacional, y en los momentos actuales en la denuncia del maltrato intrafamiliar y del acoso sexual.

La nueva actitud femenina se debe relacionar íntimamente a la vigencia de los múltiples programas dedicados a la integración de la mujer, no sólo en campo del desarrollo económico y social del país, sino en todos aquéllos aspectos que derivados de la actividad femenina internacional se dan a través de los medios y de los programas educativos y académicos, los cuales han elevado la autoestima del género.

De lo anteriormente expuesto, se puede resumir que el resultado de los treinta años de aplicación de la nueva política demográfica del país y de los criterios internacionales de lucha por la igualdad, desarrollo y paz, llevados a cabo por la mujer mexicana y las mujeres del mundo han sido francamente positivos.

## IX. INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

El esfuerzo realizado por quienes durante treinta años nos ocupamos en impulsar los Programas de Apoyo para la Integración de la Mujer a la Vida Económica, Social y Política del País, con el tiempo condujeron a la necesidad de que su sistema operativo adquiriera un

estatus adecuado con el fin de permitir la independencia de las actividades correspondientes, dada la importancia y el número tan elevado que implicaba su aplicación. Para tal fin, en 2000 se constituyó la comisión encargada de elaborar la ley de creación del Instituto Nacional de la Mujer. El proyecto de ley se presentó a los órganos ejecutivos y legislativos correspondientes, lo que dio como resultado su aprobación, y el decreto correspondiente formulado por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 2001; el presidente de la república ya era el licenciado Vicente Fox. El 8 de marzo de 2001 quedó establecido el Instituto Nacional de la Mujer, forma en la cual se celebró en el país el Día Internacional de la Mujer.

## X. OPERATIVIDAD INSTITUCIONAL

Desde hace más de cuarenta años, es decir, a partir de la presencia de México en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en 1965, se tomó la decisión en el país de establecer programas de planificación familiar y conocer su relación con el cambio en la mentalidad y actitudes de la mujer. Se ha trabajado en esta materia de manera incansable, tanto por los órganos de gobierno, como por organizaciones privadas, académicos e instituciones sociales en general. Los resultados condujeron a la creación de una estructura basada en la integración de la mujer en el desarrollo, cuya evolución fue motivo de análisis en párrafos anteriores de este documento, misma que condujo a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres.

De acuerdo con los documentos del propio Instituto:

En agosto de 2001 se llevaron a cabo los Foros Nacionales de Consulta para integrar el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, Proequidad, instrumento rector del gobierno federal en materia de género, que sintetiza un largo proceso de toma de conciencia de la igualdad que existe entre hombres y mujeres y que es producto del acuerdo entre gobierno, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proequidad) refleja el compromiso del gobierno federal con las mujeres de México a partir de los tres postu-

lados fundamentales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006: humanismo, equidad y cambio.

Este compromiso se arraiga, de manera sólida, en la labor que han desarrollado en el país, desde los albores del siglo XX, grupos de mujeres, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, funcionarios y funcionarias públicas, y que ha requerido consolidar acuerdos desde la diversidad y pluralidad ideológica. Se arraiga en la historia que une la lucha de las sufragistas en las primeras décadas de ese siglo, pasando por varios esfuerzos por instalar, desde 1980, una instancia de promoción, coordinación, observación y evaluación de las tareas gubernamentales encaminadas a mejorar la condición social y jurídica de las mujeres en el país hasta el nacimiento del Instituto Nacional de las Mujeres.

Estas raíces obligan a revisar los logros alcanzados e identificar los obstáculos que persisten para diseñar políticas, procedimientos y mecanismos que permitan superarlos. Ello implica una transformación profunda del quehacer en la administración pública.

El texto anterior, demuestra, como el círculo se ha cerrado para entrar en una nueva etapa de institucionalización de las actividades tendentes a lograr la plena igualdad de hombres y mujeres en la vida del país. La propia condición de género ha señalado los aspectos en los cuales se necesita trabajar más, y aquéllos en donde ésta impide llevar a cabo la idea absoluta de “igualdad total”. Sin embargo, debemos considerar que la educación tendrá un gran avance si logra borrar de la idiosincrasia nacional los calificativos “superior”, para nombrar al varón, e “inferior”, cuando se trata de nombrar a la mujer.