



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA SOCIAL DE MUJERES Y
HOMBRES EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA

PRESENTA:

LORENA PILLONI MARTÍNEZ

ASESORA: DRA. MARIBEL NÚÑEZ CRUZ

ABRIL DE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México en su conjunto, a lo que ha sido y lo que es para este país y para la formación de tantos que orgullosamente hemos pasado por sus aulas.

A mi familia, sin cuyo apoyo constante nada de esto habría sido posible.

A Eduardo por su respaldo permanente e incondicional, gracias al cual este trabajo se mantuvo a flote aun en circunstancias difíciles.

A Ana por su apoyo, escucha y solidaridad en todo momento

A Rafael, Mónica, Vero y Rodrigo, compañeros de formación que enriquecieron mucho mi aprendizaje en el proceso que culmina aquí.

A Maribel por el tiempo y la paciencia para revisar los borradores de este trabajo y asesorarme siempre que fue necesario.

A Pedro A. Mendoza
In Memoriam

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
1. DEBATES EN TORNO A LA CIUDADANÍA SOCIAL	6
EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA	7
Orígenes y trayectoria	7
La dimensión social de la ciudadanía	10
<i>Marshall y la ciudadanía social</i>	11
<i>Actualidad de Marshall y los debates contemporáneos</i>	14
LA CIUDADANÍA DESDE EL GÉNERO	28
El género y la perspectiva de género	28
¿Cómo abordar la ciudadanía social desde el género?	30
<i>La perspectiva de género feminista y la perspectiva liberal de ciudadanía</i>	35
<i>Género y los derechos sociales de ciudadanía</i>	39
2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA SOCIAL EN MÉXICO:	45
ESBOZO HISTÓRICO	
ORÍGENES DE LA CIUDADANÍA EN MÉXICO: SIGLO XIX	47
Antecedentes	48
Ciudadanía y género en el proceso de construcción del estado mexicano	55
EL ARRIBO DE LOS DERECHOS SOCIALES: SIGLO XX	64
El marco constitucional de los derechos sociales y las bases institucionales:	65
los primeros años	
<i>La agitación revolucionaria</i>	65
<i>Los derechos sociales en la Constitución de 1917 y las medidas de los primeros gobiernos posrevolucionarios</i>	66
Reformas legales y ampliación de la red institucional: el desarrollo acelerado	73
De la expansión a la crisis: algunos datos sobre la participación en la ciudadanía social de mujeres y hombres en el siglo XX	82
<i>Trabajo</i>	83
<i>Seguridad social</i>	85

<i>Salud</i>	87
<i>Educación</i>	89
3. DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO NEOLIBERAL MEXICANO: LOS SIGNOS DEL RETROCESO EN LA CIUDADANÍA SOCIAL	92
EL ESTADO DE BIENESTAR MEXICANO, CIUDADANÍA SOCIAL Y GÉNERO	94
Algunas notas sobre el Estado de bienestar y el género en América Latina	94
Características y dinámica del Estado de bienestar mexicano y la ciudadanía social	101
Las etapas del Estado de bienestar mexicano	107
LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR: CAUSAS Y PRIMERAS IMPLICACIONES EN LA CIUDADANÍA SOCIAL	112
EL ESTADO NEOLIBERAL MEXICANO, LA CIUDADANÍA SOCIAL Y EL GÉNERO	115
Orígenes, trayectoria y características principales del neoliberalismo	116
Rasgos y etapas del neoliberalismo en México	122
La ciudadanía social de mujeres y hombres en el Estado Neoliberal	124
4. LOS DERECHOS SOCIALES DE CIUDADANÍA DE MUJERES Y HOMBRES EN LOS TIEMPOS NEOLIBERALES	137
TRABAJO	138
Marco institucional y legal	138
<i>Flexibilidad laboral sin reforma legal</i>	138
<i>Legislación laboral, flexibilidad y género</i>	143
Indicadores de participación en los derechos laborales	147
<i>Desempleo</i>	149
<i>Salarios</i>	151
<i>Jornada de trabajo</i>	153
SEGURIDAD SOCIAL	159
Marco legal e institucional	159
<i>El camino hacia las reformas</i>	161
<i>Las reformas a los sistemas de pensiones y el derecho a la seguridad social</i>	163
<i>Implicaciones de género de las reformas</i>	167

Indicadores de cobertura y acceso	172
<i>La insuficiente cobertura de la seguridad social</i>	172
<i>Recursos materiales y humanos exiguos</i>	175
<i>Tipos de prestaciones de mujeres y hombres</i>	176
SALUD	179
Marco legal e institucional	179
<i>La constitucionalización del derecho a la salud y otras reformas</i>	179
<i>Género y reformas en salud</i>	184
Indicadores de cobertura y acceso	188
<i>Gasto en salud</i>	188
<i>Poblaciones abierta, asegurada y privada</i>	191
<i>Recursos materiales y humanos del sistema público de salud</i>	192
<i>Algunas notas sobre las condiciones de salud de mujeres y hombres</i>	193
EDUCACIÓN	196
Marco legal e institucional	197
<i>El modelo de modernización educativa neoliberal</i>	198
<i>La reforma educativa en México</i>	199
<i>El género en la reforma educativa</i>	204
Indicadores de cobertura y acceso	208
<i>El gasto en educación: incremento del gasto privado</i>	208
<i>Recursos materiales y humanos</i>	210
<i>Freno en el crecimiento de la cobertura</i>	212
<i>El analfabetismo a la baja</i>	213
<i>Aumentan los niveles de escolaridad promedio pero con desigualdad</i>	215
<i>Algunos indicadores de aprovechamiento</i>	215
CONCLUSIONES	218
BIBLIOGRAFÍA	230

INTRODUCCIÓN

Gracias al trabajo de diversos investigadores de disciplinas como la filosofía, la ciencia política, el derecho y la sociología se ha ampliado considerablemente el campo de posibilidades de estudio sobre la ciudadanía. En los últimos años se ha conformado un cuerpo conceptual importante en torno a este tema y su discusión ha adquirido cada vez mayor resonancia en las ciencias sociales.

En sociología es cada vez más habitual la realización de estudios en torno a la ciudadanía, incluso no sólo cuando se tratan temas políticos y de procesos electorales sino, cada vez más frecuentemente, cuando se estudian problemas como la pobreza, la exclusión social, los derechos humanos y en general las desigualdades sociales — entre ellas las de clase, etnia y género—. Esto ha sido posible gracias a que, desde mediados del siglo XX, poco a poco la ciudadanía ha dejado de verse como un estatus que confiere sólo derechos políticos y civiles a los individuos que conforman una comunidad, para pasar a comprender también otra clase de derechos como los sociales; lo cual inevitablemente remite a los problemas de desigualdad social.

No obstante, hemos advertido que dentro de la cada vez más abundante bibliografía referente a la ciudadanía, y en particular a la ciudadanía social, suele haber ciertas lagunas y problemas como: el escaso desarrollo de los fundamentos teóricos en torno a la ciudadanía como concepto y categoría explicativa (y por tanto no es raro un tratamiento superficial del tema); poca relación o comunicación entre trabajos sociológicos, jurídicos, filosóficos y políticos respecto al mismo tema, lo cual redundaría en duplicidad de esfuerzos y falta de aprovechamiento e integración de las aportaciones que se realizan desde cada disciplina; poca atención a un enfoque histórico de largo alcance que permita dar una idea concreta de la construcción de la ciudadanía en países distintos a los desarrollados (como México), y una visión sesgada en cuanto al género pues, tras una supuesta neutralidad genérica, se subsume a las mujeres en un enfoque claramente androcéntrico.

Sin embargo, hay que decir que aun dentro de los estudios de género sobre ciudadanía llega a haber algunos vacíos, pues la mayoría de las investigaciones se enfoca sólo a las dimensiones política y civil. Aunque desde luego esas investigaciones han hecho aportaciones importantes, en muchas de ellas parece obviarse los derechos

sociales como si ya no fueran relevantes o simplemente se da por hecho que las visiones neoconservadoras que han ganado terreno, como el neoliberalismo, implican automáticamente un retroceso en todos los derechos sociales, pero no se explica cómo se da ese fenómeno de manera concreta.

Por otra parte también ocurre en la perspectiva de género que varios estudios sobre ciudadanía se orientan sólo a examinar el caso de las mujeres. Nos parece que, no obstante la relevancia de tales esfuerzos aún necesarios por hacer visible la situación específica de las mujeres, seguir con este enfoque de manera acrítica a la larga continuaría fomentando la idea errónea de que género es igual a mujer, cuando en realidad la categoría género nos permite indagar las relaciones, condiciones, identidades, roles, etcétera, tanto de mujeres como de hombres. Es decir, es necesario no propiciar todavía más la confusión del término género con “mujeres”, cuando género se refiere más bien a la construcción social y cultural de la diferencia sexual, lo cual, evidentemente, atañe por igual tanto a mujeres como a hombres y a las relaciones entre ambos.

Así, el tema de los derechos sociales de ciudadanía planteado para el caso específico de hombres y mujeres no ha sido suficientemente atendido por quienes se inscriben dentro de una teoría general de ciudadanía fuera de la perspectiva de género, ni por quienes sustentan esta última. Por ello consideramos que una investigación como la que planteamos aquí puede ser útil para proporcionar otra manera de acercarse a revisar, a través de la construcción de la ciudadanía social, el papel del Estado en México y el problema de la desigualdad social —dentro de ella la de género en particular— en el contexto de la globalización neoliberal, más allá de, por ejemplo, los datos que arrojan los estudios sobre la pobreza y las diversas mediciones de ésta.

En este trabajo nos proponemos abordar el proceso de construcción de ciudadanía social de mujeres y hombres a partir de la crisis del Estado de Bienestar y la implantación del proyecto neoliberal. Al hacerlo, buscamos ir un tanto más allá de afirmar simplemente que en nuestro país como en muchos otros el neoliberalismo ha traído consecuencias devastadoras en términos del aumento de la polarización social y de la precarización de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Sabemos que, en efecto, el Estado de corte neoliberal ha representado un retroceso

en el ámbito de las desigualdades sociales; pero esa afirmación nada nos dice acerca de las características específicas del proceso de construcción de la ciudadanía en su dimensión social desde el género durante este periodo. Por tanto, de lo que se trata aquí es de intentar dar una explicación del cómo se ha dado este proceso de manera concreta y, además, en comparación y relación entre mujeres y hombres en nuestro país.

En ese sentido, las preguntas que nos planteamos en la presente investigación son las siguientes: ¿Qué cambios implica en la práctica y en la idea de ciudadanía social —es decir, en su construcción histórica— para mujeres y hombres la crisis del Estado de Bienestar y el nuevo Estado neoliberal en México?; de manera más específica, ¿cómo se ven afectados hombres y mujeres en el ejercicio o acceso a los derechos que constituyen la ciudadanía social, es decir en derechos tales como los laborales, la seguridad social, la salud y la educación?; y ¿qué avances o retrocesos hay para cada género en la construcción de su ciudadanía social?, ¿cuáles son comunes a ambos géneros?, ¿cuáles no? y ¿por qué?

Para intentar dar respuesta a estas interrogantes, iniciamos el primer capítulo de este trabajo con un examen de los debates más importantes en el campo de la ciudadanía social dentro de la sociología a partir del ensayo pionero de T. H. Marshall y hasta la actualidad; lo cual nos permitirá conceptualizar la ciudadanía social e ir sentando los supuestos básicos de nuestra perspectiva como: la concepción de la construcción de la ciudadanía como un proceso histórico que se desenvuelve a partir de relaciones sociales contradictorias y ligado a las transformaciones del Estado; la importancia y peculiaridad de la dimensión social de la ciudadanía a través de su característica definitoria, la desmercantilización, entre otros aspectos.

Sin embargo, como es nuestro interés superar los sesgos androcéntricos que suelen aparecer en tales debates, en la segunda parte de ese capítulo complementamos el mapa teórico de la ciudadanía social con una revisión crítica de algunos trabajos que desde la perspectiva de género feminista se han hecho sobre el tema. Esto último nos permitirá ir un paso más allá en el ya de por sí complejo panorama teórico de la ciudadanía social y nos ayudará a empezar a vislumbrar por qué razones y de qué maneras la construcción de la ciudadanía social se puede desarrollar de forma desigual entre hombres y mujeres. Veremos cómo la división

sexual del trabajo y el desigual acceso al mercado laboral entre los géneros están en la raíz de un desigual proceso de desmercantilización y, por tanto, de construcción de ciudadanía social.

En el segundo capítulo, bajo la perspectiva teórica esbozada, examinamos la manera en que se ha construido históricamente la ciudadanía social de mujeres y hombres en México, previo al establecimiento del neoliberalismo. Lo hacemos a partir del seguimiento del desarrollo de cuatro derechos sociales —los laborales, la seguridad social, la salud y la educación— y en torno a tres ejes: el eje legal, el institucional y el de la participación, los cuales remiten más a una dimensión objetiva del problema, es decir, a la existencia real, no sólo formal, de derechos y responsabilidades ciudadanas, que a una dimensión subjetiva o del grado de conocimiento de las personas sobre esos derechos y de las actitudes frente a la comunidad política, aspiraciones, etcétera. Este sin duda es uno de los límites de nuestro trabajo. Sin embargo, el desarrollo de la dimensión subjetiva de la construcción de la ciudadanía social en este trabajo haría inmanejable nuestro objeto, por lo que decidimos dejarlo al margen, sin por ello negar que eventualmente sea necesaria su profundización.

El tercer capítulo es una especie de puente teórico que nos permite analizar lo esbozado como antecedente histórico en el segundo capítulo a la luz de la dinámica de las transformaciones del Estado en México. Así, los datos referentes a los ejes legal, institucional y de participación adquieren nuevo significado al ser mirados no sólo desde el campo teórico de la ciudadanía social, sino también, a través de las características y la significación del Estado de Bienestar y el género en nuestro país. Luego exponemos brevemente las causas y primeras consecuencias de la crisis de dicha forma de Estado y pasamos de inmediato a una caracterización general del neoliberalismo y del Estado Neoliberal mexicano en relación con la ciudadanía social y el género, donde justamente llama la atención la alianza entre el proyecto neoliberal y la perspectiva de género institucionalizada en diversos organismos del Estado, las políticas sociales, la academia y los partidos políticos.

Con esos elementos, en el cuarto y último capítulo nos detenemos al examen de la situación que con el neoliberalismo guarda para hombres y mujeres cada uno de los derechos sociales que elegimos de muestra y a partir de los tres ejes que hemos definido. Ello nos permitirá evaluar y comparar de manera más precisa los cambios

que el Estado neoliberal ha implicado en la construcción de la ciudadanía social para mujeres y hombres. Cambios que en general son regresivos, y más aún para las mujeres que para los hombres, como puede suponerse. Sin embargo, veremos que también existen procesos contradictorios a partir de los cuales encontramos ciertos indicadores ya sea con similar tendencia desfavorable tanto para mujeres como para hombres, como otros que hablan de avances mayores (aunque de pequeña magnitud) entre las mujeres que entre los hombres durante las últimas décadas. Aunque de fondo no ha habido cambios favorables significativos en las condiciones que reproducen una construcción desigual de la ciudadanía social entre los géneros (como lo concierne a la división sexual del trabajo). Más aún, en muchos aspectos los cambios impulsados a partir de la puesta en marcha del proyecto neoliberal han significado un ahondamiento de las desigualdades no sólo entre clases sociales, sino también entre los géneros.

Por último queremos aclarar que de ninguna manera pretendemos dar *la* explicación completa y última de este fenómeno tan complejo. El nuestro es apenas un primer esbozo que propone e intenta articular varios campos teóricos (como el de la ciudadanía social, el género y el análisis del neoliberalismo) con la finalidad de empezar a acercarnos a una comprensión más integral de un asunto tan problemático y amplio como lo es el de la construcción de la ciudadanía social.

1. DEBATES EN TORNO A LA CIUDADANÍA SOCIAL

Al abordar el tema de la construcción de la ciudadanía social de mujeres y hombres en la las últimas décadas, la primera dificultad teórica a la que tenemos que enfrentarnos es la de dilucidar y definir qué es lo que entendemos justamente por ciudadanía social y desde qué perspectiva lo hacemos. Y no podemos encarar esta tarea si antes no definimos, aunque sea de manera general, las características básicas y los elementos fundamentales de la categoría más amplia de ciudadanía, de la cual la dimensión social objeto de nuestra reflexión es sólo una parte.

Para cumplir ambos cometidos, en el presente capítulo presentamos primero y de forma breve un panorama general de las características de la ciudadanía, para detenernos luego en una exposición más detallada de los debates acerca de su dimensión social. Este debate parte de la obra de T. H. Marshall dentro de la sociología y se desarrolla en los límites con una perspectiva que aquí hemos denominado sociojurídica. Dentro de estos terrenos distinguiremos los orígenes y las características definitorias de la ciudadanía social en tanto implica un tipo particular de relaciones entre el Estado y los individuos (expresado en la *desmercantilización*). Lo cual a su vez nos permitirá ubicar su lugar dentro de la ciudadanía en general a partir de la relación que guardan entre sí los derechos sociales con los políticos y civiles. Por último reflexionaremos sobre la pertinencia de la ciudadanía social dentro de la reflexión sociológica contemporánea en torno a los problemas de desigualdad.

Este examen nos permitirá ir delimitando los elementos conceptuales centrales de nuestra investigación y nos proporcionará un primer mapa teórico que sólo estará completo conforme en la segunda parte del capítulo retomemos la perspectiva de género feminista a partir de una revisión crítica de algunos de sus supuestos y de las principales aportaciones que autoras como Ann Orloff, Judith Astelarra o Julia O'Connor han realizado dentro del estudio de la ciudadanía social al cuestionar el sesgo sexista que continuamente aparece en los estudios tradicionales sobre este tema. Es decir, a través de esta revisión analizaremos cuáles son las posibles implicaciones de la diferencia sexual en el campo de la ciudadanía social; ello nos posibilitará una aproximación más adecuada al asunto que ocupa nuestra atención en este trabajo.

EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

Orígenes y trayectoria

La noción de ciudadanía tiene sus orígenes más remotos en la Grecia y la Roma clásicas.¹ De hecho sus inicios pueden ubicarse en los tiempos de la Atenas del siglo V y IV a. de C. y en la Roma del siglo III a. de C, donde se inauguraron dos tradiciones de cuyos rasgos al menos tres aún siguen presentes en permanente tensión como parte constitutiva de nuestra moderna noción de ciudadanía y tienen repercusión en la ciudadanía social.

Así, en primer lugar, en la visión ateniense lo característico era el considerar como ideal a un ciudadano que era miembro de una comunidad política, participaba activamente en ella, en la deliberación de los asuntos públicos (los asuntos de la *polis*) y no se concentraba simplemente en dedicarse a sus asuntos privados o particulares. Como presupuesto fundamental de esta visión estaba el principio de igualdad entre los ciudadanos, entendida ésta como igualdad ante la ley e igualdad en el derecho a hablar en la asamblea de gobierno. Junto con la igualdad también se encontraba aquí la libertad, concebida como la facultad de ejercer el doble derecho de la igualdad al participar activamente en los asuntos de la comunidad.

Es claro que en el pensamiento ateniense no cualquier persona podía ser considerada ciudadana. La ciudadanía ateniense era muy restringida: sólo ciertos varones adultos podían aspirar a esta categoría y quedaban fuera de antemano las mujeres, los niños, los metecos y los esclavos. Además, sólo eran iguales los ciudadanos entre sí, no los seres humanos en general. De hecho el universalismo de la libertad y de la igualdad es una invención moderna.

Por otro lado, el énfasis de la concepción ateniense en la participación directa del ciudadano en los asuntos de la *polis* conlleva dos limitaciones importantes: a) la libertad, referida sólo a la participación, no protege al ciudadano de las posibles injerencias de la Asamblea en sus asuntos privados, y b) eventualmente esa participación directa encuentra un gran obstáculo en las condiciones sociales de las comunidades políticas convertidas en enormes imperios o, posteriormente, Estados

¹ Para el desarrollo de ambas concepciones nos hemos basado en el libro de Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, pp. 48-54.

nacionales fuertemente centralizados, donde la alternativa más viable es la representatividad y el cambio de acento de la participación ciudadana a la protección legal, rasgo que justamente se desarrolló en la Roma antigua.

Y en efecto, puede decirse que la extensión del imperio romano hizo casi imposible pensar en una ciudadanía realizable por medio de la participación directa — salvo quizá en los asuntos de tipo más local, comunitario—. Fue entonces que la ciudadanía pasó a ser entendida más como protección jurídica de otra clase de derechos que implicaban una participación política indirecta respecto a los grandes asuntos del Imperio.

Es en la conjunción de ambas tradiciones, la griega y la latina, que tenemos ya los elementos mínimos a los que se hace referencia cuando se habla de ciudadanía. No aludimos sólo al mero hecho de identificar y diferenciar los planos de la ciudadanía en términos de “activo” (participación ciudadana en las decisiones y los asuntos públicos) y “pasivo” (consideración del ciudadano como sujeto de derechos protegidos por la comunidad política de la que forma parte). Más bien queremos subrayar que detrás de estos factores se encuentra de manera más general y articulada la conjunción de los tres elementos fundamentales de la ciudadanía que señalan Steven Lukes y Soledad García:² 1) la *posesión de ciertos derechos* y la obligación de cumplir ciertos *deberes* en una comunidad; 2) la *pertenencia* a esa comunidad política específica, y 3) la oportunidad de *participación* como contribución a la vida pública de esa comunidad.

Así, nos parece notable que las raíces de esta noción, con todo y sus tres elementos fundamentales, ya se encontraban esbozadas en el mundo antiguo y tienen cierta continuidad en el concepto moderno de ciudadanía que será nuestra referencia. Este concepto data del surgimiento del capitalismo, de la revolución inglesa, de las revoluciones liberales (norteamericana y francesa) del siglo XVIII y en sí de la aparición del Estado moderno, cuyo protagonista indispensable es el ciudadano, sujeto de derechos (con algunas obligaciones) a través de cuyo ejercicio tiene la posibilidad de una participación política en el Estado, el cual, a su vez, tiene la obligación de

² Lukes, Steven y Soledad García (comps.). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, p. 1. Subrayado nuestro.

garantizar y proteger esos derechos fundamentales, pues además constituyen el cimiento de su legitimidad.

Históricamente,

La ciudadanía fue surgiendo progresivamente frente a los estamentos medievales, como expresión del paso de una estructura social basada en la integración en grupos familiares a una estructura social centrada en los individuos como sujetos de derechos. El concepto de ciudadano acabó incorporando por ello las características principales de la transformación política que experimentaron el estado y sus relaciones con la sociedad. Centrado inicialmente en la pertenencia (como medio de definir quién tiene derecho a que le reconozcan como miembro de una sociedad y las formas constitucionales de ese derecho), el concepto de ciudadanía ha experimentado por tanto las mismas modificaciones que el propio contenido del pacto social.³

De modo que la ciudadanía no es un concepto estático o un simple estatus esencial e inamovible. Dicho concepto refiere más bien a un proceso en permanente construcción histórica. En la fase moderna de esa construcción reviste fundamental importancia el periodo de la conformación de los Estados modernos y de la Ilustración.

Ahora bien, en este contexto del surgimiento de la ciudadanía moderna los derechos que se proclamaban tenían un alcance limitado, tanto en su misma formulación legal y teórica como en su puesta en práctica. Para empezar la ciudadanía aún no incluía a las mujeres ni a los no propietarios; sólo se circunscribía al varón burgués y blanco, y abarcaba sólo un limitado campo de derechos básicamente de naturaleza civil. Además su práctica no contaba con las garantías suficientes para hacerse efectiva en condiciones reales de igualdad.

Esta idea de ciudadanía a que nos referimos es la de la tradición liberal, puesto que históricamente la primera y más acabada versión de la ciudadanía moderna se dio con y en el liberalismo. En esta perspectiva ubicamos a autores como Locke, Kant, Bentham, Mill, Montesquieu, Smith; más recientemente a Rawls, Nozick, entre otros. Las características principales de la noción liberal de la ciudadanía, que por cierto en muchos casos habrían de ser el gran blanco de la crítica feminista y de la perspectiva de género, son las siguientes⁴:

³ Procacci, Giovanna, “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar” en *Ibid.* p. 15.

⁴ Mary G. Dietz hace un excelente resumen de los rasgos y elementos del pensamiento liberal en cuanto a la ciudadanía y a partir de uno de sus artículos hemos obtenido la enumeración que presentamos. Véase Dietz, Mary. “El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía”, en *Ciudadanía y feminismo*, pp. 5-10.

- 1) Los seres humanos son autónomos y racionales y su existencia e intereses son ontológicamente previos a la sociedad.
- 2) El principio ético de que la sociedad tiene el deber de garantizar la libertad a todos sus miembros para que éstos puedan realizar todas sus capacidades.
- 3) La insistencia en la igualdad humana (de carácter universal) que se traduce en la postulación de una libertad negativa (actúo en la zona y en la medida en que no pueda ser obstaculizado por los demás).
- 4) El individuo visto como ciudadano es definido como un portador de derechos formales calculados para protegerlo de la interferencia de los demás en su vida privada y para garantizarle una igualdad de oportunidades. En este entendido, es aquí donde el liberalismo hace la tajante división entre “privado” y “público” que serviría para apuntalar la subordinación femenina y su exclusión del campo de la ciudadanía
- 5) Asimismo se esgrime la idea del individuo como libre competidor. Esta idea se explica por el hecho de que el liberalismo empieza en las sociedades capitalistas de mercado. La consecuencia que trae esta situación es que “en el liberalismo la ciudadanía llega a ser no tanto una actividad colectiva y política como una actividad individual y económica: el derecho a perseguir los propios intereses sin impedimentos en el mercado.”⁵

En estos supuestos del liberalismo es posible distinguir cierto paralelo con los rasgos de aquella tradición latina que describíamos en un principio (posesión de derechos y deberes, aunque aquí se enfatiza la parte de los derechos, pertenencia a la comunidad y oportunidad de participar en ella) y que, al paso de las luchas sociales de los siglos XIX y XX emprendidas por actores como la clase obrera o el movimiento feminista, se vieron más o menos acentuados o cuestionados con la conquista de nuevos derechos como lo sociales.

La dimensión social de la ciudadanía

En efecto, la ciudadanía moderna surge unida estrechamente al Estado en su modelo liberal, y es incluso un presupuesto imprescindible de éste, como ya vimos. En este sentido la finalidad del Estado liberal se centra en asegurar los derechos (civiles y

⁵ *Ibid.* p. 10.

políticos) así como las libertades de los ciudadanos, y en protegerlos de la arbitrariedad del poder y los gobernantes.

Sin embargo, las cambiantes y conflictivas condiciones de las sociedades capitalistas a lo largo del siglo XIX comenzaron a dar paso al surgimiento del llamado Estado Social o Estado de Bienestar. Factores como el movimiento obrero, la modificación del concepto de pobreza, la necesidad de resolver problemas sociales que hasta ese momento no habían encontrado solución en el Estado liberal y las posibilidades del propio desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial, marcaron el tránsito del Estado liberal a este nuevo tipo de Estado que implicaba una reconfiguración del pacto social y por supuesto una nueva forma de concebir la ciudadanía.

Fue especialmente la agudización de los conflictos sociales la que propició que nuevos derechos (llamados sociales) comenzaran a constitucionalizarse. El primer ejemplo de ello fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793 en el marco de la Revolución Francesa, que consagraba la educación, el trabajo y la asistencia social como aspectos importantes que la sociedad tenía la obligación de garantizar a sus ciudadanos. Sin embargo, por muchos años esta línea que hacía referencia incipiente a los derechos sociales no continuó. El siguiente ejemplo fue la constitución francesa de 1848, que por primera vez consignó el derecho al trabajo. Sin embargo, y como sostienen Pisarello y María José Añón, se puede decir que a lo largo de casi todo el siglo XIX el tránsito desde el Estado liberal al Estado Social se definió por un cambio gradual entre el carácter simplemente asistencial y “caritativo” del Estado hacia los pobres, hacia un carácter jurídico y social que tuvo que empezar a trazar como una de sus finalidades la igualdad social, aunque fuera sólo a nivel discursivo o legal. Es aquí donde encontramos el surgimiento de la ciudadanía social.

Marshall y la ciudadanía social

En este seguimiento histórico de la ciudadanía como proceso y de la ciudadanía social como una de sus dimensiones, es indispensable introducir la referencia a T. H. Marshall, uno de los primeros teóricos que desde la sociología conceptuó la ciudadanía partiendo de un enfoque histórico y no meramente jurídico o formal. En su conocido ensayo *Ciudadanía y clase social*, Marshall concibe la ciudadanía en primer

término como “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”⁶. Obsérvese cómo en esta primera parte de la definición de Marshall también se encuentran perfectamente delineados los tres elementos de la ciudadanía que venimos señalando como constitutivos desde las tradiciones griega y latina (pertenencia, participación y el complejo de derechos y deberes). Pero además el autor agrega: “no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y el objeto de las aspiraciones.”⁷ En esta afirmación podemos distinguir con claridad que para Marshall el estatus de ciudadanía no es un ideal eterno e inmutable, definido por ciertos principios previos y al margen de la dinámica histórica y social. De hecho a él debemos mucho de la comprensión que se ha podido alcanzar acerca de la ciudadanía entendida como proceso histórico y social en permanente construcción.

Más aún, y consecuente con esta visión, Marshall se dio a la tarea de estudiar ese proceso de construcción de la ciudadanía en el caso concreto de Inglaterra. Como resultado de su análisis, nuestro autor distinguió tres partes de la ciudadanía, las cuales se fueron desarrollando aproximadamente a lo largo de tres siglos (del XVIII al XX) en aquel país. La primera es la civil, compuesta por los derechos necesarios para la libertad y para la conformación del contrato o pacto social entre individuos (varones) iguales: libertad de expresión, libertad de la persona, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. La segunda es la política, integrada por aquellos derechos como el “derecho a participar en el ejercicio del poder político como un miembro de un cuerpo invertido de autoridad política, o como elector de sus miembros”. Por último, la dimensión social está referida a los derechos que incluyen “todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad.”⁸

⁶ Marshall, T. H. y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, p. 37.

⁷ *Idem*.

⁸ *Ibid.* p. 23

La dimensión social, pues, está definida por aquellos derechos destinados a neutralizar las desigualdades sociales generadas en las sociedades capitalistas. Son, pues, los derechos que representan tanto un contrapeso de esas desigualdades, como un instrumento de reducción de las tensiones y conflictos sociales generados por ellas. En ese sentido, si bien el objetivo de los derechos sociales de ciudadanía es en última instancia la igualdad substancial, y según Marshall la ciudadanía ha cumplido una importante función al respecto, no hay que olvidar que en el fondo lo que la ciudadanía en general y los derechos sociales en particular pueden lograr es abatir las tensiones sociales, pero no modifican las relaciones sociales establecidas históricamente, como por ejemplo la propiedad como capital. Es más, el propio Marshall se preocupó por demostrar cómo la ciudadanía social en ciertas circunstancias puede funcionar como otro mecanismo de la desigualdad social.

Cabe acotar que esta distinción entre tipos de derechos no contraviene al principio de indivisibilidad de los derechos humanos que ha establecido la ONU. Creemos que Marshall simplemente hace tal diferenciación con base en criterios analíticos sustentados en la evidencia histórica del propio proceso de construcción de la ciudadanía.⁹ En este caso nuestra argumentación no descansa propiamente en la idea de “generaciones” de derechos, si bien muchas veces se ha identificado a la ciudadanía social con los derechos de “tercera generación”. Nos parece que es más importante la dilucidación de los procesos históricos y sociales que han dado lugar al reconocimiento de los derechos sociales que la cuestión de discutir si se los puede ubicar en una u otra generación.

Por otra parte, una más de las características que Marshall resaltó de la ciudadanía social, es que los derechos que la constituyen son considerados también deberes públicos. Marshall nos daba el ejemplo del derecho a la educación en el que su obligatoriedad es un derecho social por excelencia, puesto que aunque sea una persona quien disfrute eventualmente del derecho en realidad no sólo se está

⁹ En efecto, Marshall aclara que la división de la ciudadanía en tres partes correspondientes con tres tipos de derechos es una distinción analítica y está sustentada en un proceso progresivo de diferenciación social que hizo que “las tres hebras del mismo hilo” se fueran separando jurídica e institucionalmente. Por lo tanto, esta visión no contradice en sí misma el principio de la indivisibilidad de los derechos humanos, como han querido insinuar algunos autores con respecto a este tipo de distinciones. Véase De la Torre Rangel, Jesús Antonio, “Fundamento, reconocimiento y efectividad de los derechos sociales y económicos” en *La democracia y los derechos sociales y económicos*, p. 101. Véase también *infra*.

buscando el beneficio del individuo, sino la mejora de la sociedad, en tanto el desarrollo de los ámbitos político y económico requieren ciudadanos educados.

Actualidad de Marshall y los debates contemporáneos

La concepción de Marshall ha motivado críticas y discusiones importantes. Aquí retomaremos algunas de ellas, lo cual nos ayudará por un lado a presentar de manera más clara los puntos nodales y problemáticos de su propuesta, y por otro a complementar ésta —que nos sigue pareciendo fundamental en algunos aspectos— con planteamientos más recientes.

La primera de esas críticas que representa cierto interés para nuestro trabajo es la que desarrolla Margaret R. Sommers. La autora considera que la descripción histórica que elabora Marshall acerca del desarrollo de la ciudadanía en el caso Inglés tiene tres problemas: de tiempo, espacio y agencia.¹⁰

Respecto al tema de la temporalidad, frente a la relación inequívoca entre el desarrollo capitalista y la evolución de los derechos que atribuye a Marshall, la autora sostiene que en realidad había una relación imperfecta de modo que se puede afirmar que ya en los siglos XVII y XVIII había muestras de ciudadanía política y social, así que sería erróneo afirmar que esta última se formó hasta fines del siglo XIX y principios del XX. Si bien hay que admitir la flexibilidad en la periodización de Marshall, pues en ella el propio autor admite una yuxtaposición entre la aparición de derechos políticos y sociales (aunque no siempre es evidente debido a su exposición esquemática y a las lecturas e interpretaciones sesgadas de que ha sido objeto su obra), estamos de acuerdo con la autora y en contrapartida de Marshall preferimos especificar nuestra concepción de ciudadanía como proceso diacrónico de lucha e integración entre grupos sociales (no solamente clases) y resultado de éste, por lo que la ciudadanía no es simplemente el producto de la evolución natural del sistema capitalista.

Sin embargo, consideramos que Sommers olvida al menos un aspecto en su crítica: que esencialmente la consolidación y el reconocimiento de la ciudadanía social está estrechamente vinculado al surgimiento del Estado de Bienestar, el cual no apareció sino hasta la segunda mitad del siglo XIX, pero Sommers ni lo menciona.

¹⁰ Sommers, Margaret R. “La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico”, en Lukes, Steven y Soledad García (comps.), *op.cit.*, pp. 217-234.

En cuanto al espacio Sommers sostiene que mientras para Marshall la ciudadanía moderna implica la suplantación de prácticas locales por prácticas nacionales, ella prefiere hablar de normas variables de aplicación de las leyes nacionales, lo que de forma inevitable dio lugar a las diferencias regionales. En ese sentido, aunque Sommers pase por alto los señalamientos que el propio Marshall hizo al respecto en sentido similar, nos parece pertinente su observación, en tanto subraya la necesidad de superar una mera dicotomía entre lo local y lo nacional, lo particular y lo universal; dicotomía que impide contemplar y ponderar en su justa medida las articulaciones que se dan en el tiempo y el espacio.

En relación con la agencia Sommers observa que Marshall plantea una correlación (a veces implícita) entre la formación de una clase en ascenso (la clase obrera para el caso de los derechos sociales) y la ciudadanía. Sommers advierte que, de acuerdo a la evidencia histórica sobre el caso inglés, no es posible afirmar la existencia de una uniformidad entre miembros de las clases sociales, como si todos ellos a un mismo tiempo y de una misma manera alcanzaran idénticos derechos. A nuestro parecer, si bien podemos estar de acuerdo en la advertencia contra generalizaciones totalizadoras, no podemos hacer caso omiso de la importancia de las clases sociales en la conformación de la ciudadanía, en particular el papel de la clase trabajadora con respecto al desarrollo de la ciudadanía social; no sólo en el caso inglés, sino también en otros casos, puesto que la institucionalización de los derechos sociales se dio desde un principio en el marco de las relaciones laborales. No obstante, y como hemos sugerido más arriba, la cuestión no puede reducirse a la clase social, pues las clases sociales como tales no son los únicos sujetos que han intervenido en la conformación de la ciudadanía. De hecho es en parte por esta razón que nosotros introducimos la dimensión de género en nuestro estudio sobre la ciudadanía social.

Además de estos puntos (y al margen de las contradicciones en que creemos incurre la autora cuando primero afirma que habría que *sustituir* las “abstracciones conceptuales holísticas” de Estado, capitalismo, ciudadanía y clase social, por el concepto de “pautas contingentes de relaciones y prácticas sociales basadas en el tiempo y en el espacio” y luego dice que simplemente se tendría que *adicionar* este concepto a los anteriores) creemos que aún aporta una aclaración muy importante, la

cual de hecho se encuentra de trasfondo en nuestro trabajo. Se trata de la afirmación de que los derechos no son “cosas” que el Estado otorga, sino prácticas sociales, las cuales, nosotros añadimos, están sustentadas en relaciones sociales contradictorias, relaciones de fuerza que son las que le dan dinamismo a la construcción de la ciudadanía como proceso histórico y social.¹¹

Creemos que hasta aquí la visión que hemos venido esbozando no contradice de fondo la mayoría de los planteamientos de Marshall, pero sí realza aspectos que el teórico inglés no dejó muy claros o explícitos. Por ejemplo, como señalan Giddens y Held,¹² en algunos pasajes de la obra de Marshall se deja entrever el supuesto de que el proceso de construcción de la ciudadanía es irreversible, mientras en otros podemos deducir que su interpretación es diferente. En realidad no hay razones para pensar que exista tal irreversibilidad; menos aún cuando sostenemos que el proceso de construcción de la ciudadanía de suyo implica tensiones, relaciones de fuerza y conflicto en el mundo social, los cuales pueden cambiar de un momento histórico a otro.

Hay, por otra parte, una crítica muy pertinente que Held realiza a la postura de Marshall. Y es que en el análisis marshalliano hay una subestimación de la complejidad de la construcción de la ciudadanía y del carácter multidimensional de sus raíces, en la medida en que sólo se le relaciona con los vaivenes de la clase social y nunca se toman en cuenta movimientos y luchas sociales como el movimiento feminista, aun cuando este último ha sido fundamental en la ampliación de la ciudadanía.

Por otro lado, conviene detenernos en otra de las autoras que dialoga con la obra de Marshall. Se trata de Giovanna Procacci y de hecho en su artículo, citado antes, va más allá de los planteamientos marshallianos en varios sentidos. Como Marshall, deja muy clara la concepción de la ciudadanía como proceso histórico más

¹¹ En un sentido similar Tamayo hace la siguiente afirmación con la que coincidimos: “Los derechos y obligaciones son, por consiguiente, resultado del tipo de relaciones sociales que se hayan establecido históricamente y no sólo adscritos, ya que se ejercen a través de la acción social. Nadie puede decir con certeza que goza de un determinado derecho si no se ejerce en la práctica. *Los derechos son creados para ser ejercidos, y es en su pleno ejercicio que se pueden generar las capacidades asociadas a ellos, pues los derechos son resultado de permanentes interacciones humanas.*” Tamayo, Sergio. *Los veinte octubre mexicanos. Ciudadanías e identidades colectivas*, p. 76. Subrayado nuestro.

¹² Held, David. “Citizenship and autonomy” en *Social theory of modern societies. Anthony Giddens and his critics*, pp. 167-168.

que como mero derecho. Sin embargo, en su análisis acerca de la naturaleza específica de la ciudadanía social Procacci es más radical. Esto ocurre porque la autora además de tomar en cuenta el caso inglés incorpora el estudio del caso francés, lo cual enriquece su perspectiva y le permite superar algunas limitaciones de la propuesta marshalliana. En su examen del caso francés aparecen elementos que no veíamos en la ya clásica discusión que Marshall inauguró sobre el caso inglés. Con base en esos elementos y en la discusión con las propuestas de Marshall, al igual que de otras propuestas más recientes, Procacci se plantea la tarea de esbozar una definición de la ciudadanía social, pero distinguiendo entre un nivel teórico, de los derechos sociales, y un nivel institucional, referido al Estado de Bienestar.

Respecto al primer punto, Procacci destaca el cambio fundamental que se dio en el siglo XIX en Francia: la emergencia de la *cuestión social* o *lo social*. En esa época la idea de ciudadanía proporcionaba la base igualitaria de los derechos pero necesitaba paralelamente la eliminación de cualquier obstáculo que impidiese alcanzar la independencia personal indispensable para ser un buen ciudadano. Por tanto, la pobreza comenzó a considerarse no ya como un problema individual, sino como una cuestión eminentemente social que exigía una intervención política, lo cual se dio a través del surgimiento de las políticas sociales. Estas a su vez tuvieron un importante papel en el campo de la ciudadanía: “ponían al descubierto, en especial, la insuficiencia del contrato como base para la construcción de la ciudadanía moderna. El contrato se considera un acuerdo entre individuos a los que su condición de ciudadanos les hace libres e iguales.”¹³ Tanto los derechos civiles como los políticos tienen ese carácter contractual; pero no aportan la seguridad material necesaria para que se cumpla el contrato. Esa seguridad pueden producirla los derechos sociales, cuya naturaleza es por tanto específica y diferente a la de los otros dos tipos de derechos.

Los derechos sociales no representan, pues, una simple continuación o adición de derechos, sino más bien una ruptura, un cambio en el seno mismo de la ciudadanía al implicar una modificación sustantiva en el papel del Estado, las relaciones entre el Estado y la economía, así como la naturaleza de los conflictos sociales. De hecho la

¹³ Procacci, Giovanna, *op. cit.*, p. 20.

ruptura se manifiesta incluso en las tensiones y conflictos constantes entre los derechos sociales y los derechos civiles, ya que aquéllos, como sostiene Gerardo Pisarello, “irrumperen como una reacción a las desigualdades y a la exclusión que el propio capitalismo genera y se sitúan por tanto, en abierta tensión con la lógica que alienta el carácter absoluto de los derechos patrimoniales,”¹⁴ aunque en el fondo no sean realmente antagónicos.

Es en ese sentido en que Procacci afirma que la “ciudadanía social expresa, pues, todo lo que no podría incluirse bajo la forma contractual de ciudadanía, compensaciones no contractuales indispensables para que funcione una ciudadanía orientada al mercado.”¹⁵

Y es este aspecto el que nos lleva al segundo punto de la definición de Procacci: la parte institucional, pues los “servicios de bienestar social” proporcionados por el Estado representan un elemento constitutivo indispensable de la ciudadanía social, como parte de esas compensaciones no contractuales. Es más, son los que justamente se encargan de cumplir la exigencia de que el Estado interfiera en el libre funcionamiento del mercado con fines redistributivos. Son, por tanto, los que en buena medida confieren a los derechos sociales de ciudadanía su carácter especial de *derechos desmercantilizadores*.

La desmercantilización se refiere a la reducción de la dependencia de los ciudadanos respecto del mercado en tanto instancia de provisión de bienestar social, de satisfacción de necesidades, como lo indica José Luis Monereo.¹⁶ Este autor además nos aclara que la desmercantilización se produce realmente “cuando el poder público [en este caso el Estado] presta un servicio para la satisfacción de necesidades sociales como una cuestión de derecho y cuando una persona tiene garantizada su supervivencia sin depender del mercado.”¹⁷

¹⁴ Pisarello, Gerardo. “El Estado Social como Estado constitucional: mejores, garantías, más democracia” en Abramovich, V. (et al) *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, p. 29. En una perspectiva similar, Tamayo sostiene que como consecuencia de tal conflicto “durante las crisis económicas se incrementan las presiones contra los derechos sociales, con el fin de mantener ciertos niveles adecuados de acumulación de capital y, por tanto, se revaloran los derechos civiles que, como Barbalet afirma, son esenciales para una economía de mercado competitiva.” Tamayo, Sergio, *op. cit.*, p. 80. Esta afirmación es significativa en el análisis del caso mexicano durante las últimas dos décadas, como iremos viendo a lo largo de este trabajo.

¹⁵ *Ibid.* p. 32.

¹⁶ Monereo Pérez, José Luis. *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*.

¹⁷ *Ibid.* p. 165.

Así, es en este aspecto crucial donde encontramos más explicada la gran ruptura representada por los derechos sociales que destaca Procacci, pues mientras los derechos civiles y políticos implican sobre todo el establecimiento de mayor libertad frente al poder del Estado, los derechos sociales *requieren* de una intervención más palpable y extensa de éste mediante un aparato administrativo e institucional que se encargue de prestar un servicio o un bien. Lo cual no quiere decir, agregamos nosotros, que el Estado para nada intervenga positivamente en el caso de los derechos políticos y civiles. Sin embargo, lo peculiar de los derechos sociales es que al prestar servicios o bienes del tipo que estos requieren, el Estado se ve obligado a interferir con el mercado y en consecuencia abandona uno de los supuestos básicos del Estado liberal, para dar lugar entonces a un Estado Social y de Bienestar.

Sin embargo, contrario a lo que pudiera pensarse en una primera aproximación a esta cuestión, Monereo advierte que de hecho es necesaria una cierta dosis de desmercantilización para la existencia del modo de producción capitalista con la finalidad de asegurar las condiciones de existencia y reproducción de la fuerza de trabajo; pero políticamente también es necesaria pues contribuye a reforzar una idea de legitimidad del sistema capitalista y, por ende, a reducir las tensiones entre las clases sociales.

No obstante, el carácter desmercantilizador de los derechos sociales igualmente ha contribuido a generar entre los trabajadores una conciencia de clase, y por tanto a formar un movimiento obrero organizado políticamente y en sindicatos, del mismo modo que el movimiento obrero organizado a su vez ha propugnado y conseguido en muchos casos la implantación de políticas desmercantilizadoras traducidas en la consecución y ampliación de los derechos sociales.

De esta suerte la importancia y especificidad de la ciudadanía social y el particular vínculo que a partir de ella los ciudadanos establecen con el Estado quedan cuidadosamente dilucidados por Procacci y Monereo.

Pero aún hay otro aporte de Procacci que quisiéramos subrayar. La autora supera la visión marshalliana de que los derechos civiles, políticos y sociales son de naturaleza similar y enfatiza la ruptura que significó la introducción de los derechos sociales; pero además contempla cuáles son las implicaciones de esta ruptura en el propio concepto de ciudadanía.

Según Procacci los derechos sociales suponen una expansión del concepto de ciudadanía, la cual ya no sólo abarca derechos de libertad, participación política y pertenencia formal a la comunidad. Por ello, al igual que la autora nos situamos en una postura teórica que rechaza una idea común en los libros de derecho: la de que los derechos sociales no entran ni pueden entrar en el concepto de ciudadanía, pues ésta, se dice, en estricto sentido sólo se refiere a los derechos de participación política.¹⁸

Los teóricos que sostienen esta perspectiva lo hacen principalmente desde la teoría jurídica y la doctrina constitucional, como Pérez Luño. Sin embargo, hay que reconocer que el enfoque estrictamente jurídico no basta para dar cuenta de las vicisitudes de la ciudadanía, ya que los cambios en ella, como aquí hemos insistido, son procesos sociales y no meramente jurídicos. De modo que, como dice Procacci, “el lenguaje jurídico de los derechos no puede explicar por sí solo el proceso dinámico a través del cual van *modificándose esos derechos y el propio pacto social.*”¹⁹

Muestra de la insuficiencia de ese lenguaje es la argumentación de Pérez Luño cuando afirma que “el tránsito del Estado liberal al Estado Social de derecho planteó la ampliación del *contenido* de la ciudadanía para integrar en el seno de la ‘ciudadanía social’ una serie de derechos de índole económica, social y cultural que, en su significado estricto, rebasan la idea de ciudadanía,”²⁰ pues para el autor el contenido de la ciudadanía se limita a los derechos políticos.

Frente a esta objeción, común en los textos de derecho, Procacci reivindica también la naturaleza intrínsecamente política de la ciudadanía, pero en otro sentido. Para Procacci *la ciudadanía es siempre política*, pero no porque se reduzca a los derechos políticos y la esfera jurídica, sino más bien porque responde a una “estrategia de crear ciudadanos” y “gobernar procesos de cambio social que afectan a

¹⁸ Aunque también llegamos a encontrar posturas similares en textos producidos desde la sociología. Sara Gordon señala que no hay que confundir bajo un mismo concepto (el de ciudadanía) derechos que tienen estructura distinta como los políticos y los civiles frente a los sociales. Es más, sostiene que en estos últimos no hay claridad ni precisión con respecto a en qué deben concretarse derechos como a la educación o a la salud y ni siquiera son universales ni formales. Sin embargo, nos parece hasta cierto punto inválida su objeción, pues no toma en cuenta factores como la construcción del Estado de Bienestar, ni el cambio que significó éste en el pacto social, ni la función desmercantilizadora de los derechos sociales. Gordon, Sara, “Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos” en Ziccardi, Alicia (comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía...*, pp. 23-36.

¹⁹ Procacci, Giovanna. *op. cit.*, p. 45-46. Subrayado nuestro.

²⁰ Pérez Luño, Antonio-Enrique, *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*, p. 48.

relaciones políticas.” Por tanto, “ciudadanía y derechos de los ciudadanos no se limitan a expresar vínculos de pertenencia; se modifican junto con las condiciones cambiantes, con las expectativas y criterios precisos para ejercitar la condición de ciudadano”.²¹

En consecuencia, los ataques a la ciudadanía social por su pretendida naturaleza no política quedan injustificados. Pero no sólo eso, sino que Procacci incluso sugiere que con tales ataques aparentemente se suele sostener, por un lado, la ilusión de que es posible debilitar la ciudadanía social sin que se produzca una ruptura dentro del propio pacto social, y por otro que las razones de ese debilitamiento son sólo económicas, no políticas, derivadas de una crisis financiera de los Estados. La información que presentamos a lo largo de este trabajo demuestra la falsedad de estos argumentos denunciados por Procacci y que son típicos de la ideología neoliberal.

Por ahora es importante aclarar que en el caso de Pérez Luño no hay mucha cercanía con las posiciones neoliberales; pero la concepción que da lugar a sus afirmaciones e impide considerar al elemento social como parte constitutiva de la ciudadanía moderna, implícitamente niega lo que aquí hemos venido sosteniendo: el carácter de proceso histórico y social de la ciudadanía, su rasgo central de ser creación social. Esta negación es la que se encuentra detrás de razonamientos como los siguientes:

Esta tesis [la de la ciudadanía social] permitió que cayéramos en la cuenta de que la ciudadanía nunca ha sido inmune a los movimientos y fenómenos culturales económicos, sociales y políticos que han contextualizado su ejercicio.

Las transformaciones o generaciones del Estado de derecho han configurado contextos diferentes y diferenciados para el disfrute de la ciudadanía (...) Pero, conviene reiterarlo, ese ámbito externo que contextualiza la actuación de la ciudadanía no es el contenido conformador de la misma.²²

En estas ideas no se admite que la introducción de los derechos sociales haya modificado el propio pacto social y, por tanto, la ciudadanía. Pareciera que para Pérez Luño la ciudadanía es una “cosa” cuya esencia inmutable se mantiene incólume en medio de los cambios sociales, los cuales no son más que el “contexto” el “ámbito

²¹ Procacci, Giovanna. *op. cit.*, p. 16.

²² Pérez Luño, Antonio-Enrique. *op. cit.*, p. 49

externo” o telón de fondo sobre el que se mueve. Consideramos que los argumentos hasta aquí vertidos bastan para demostrar que no es así.

Por otro lado, hay quienes desde una perspectiva sociojurídica y sin dejar de reconocer la importancia de los derechos sociales como parte de la ciudadanía, consideran que la distinción entre los tres tipos de derechos tiene sólo un valor ordenatorio, clasificatorio y heurístico, y no corresponde a una diferencia de fondo. Víctor Abramovich y Christian Courtis²³ sostienen que es falsa la separación entre los derechos civiles y políticos de los sociales fundada en que los primeros presuntamente sólo implican obligaciones negativas para el Estado (en términos de no arrestar indebidamente a alguien, no obstaculizar la libertad de expresión, no impedir el ejercicio del derecho al voto, etc.) mientras que los últimos significan el cumplimiento de obligaciones positivas a través de la erogación de recursos para brindar las prestaciones necesarias. Afirman que ambos grupos de derechos representan un complejo de obligaciones tanto positivas como negativas para el Estado y que en todo caso la diferencia es de grado, formándose así un *continuum* que va desde los derechos civiles —cuyo peso simbólico mayor está en las obligaciones negativas—, hasta los sociales, donde lo más visible y por lo que fundamentalmente son caracterizados está del lado de las obligaciones positivas. Sin embargo, las obligaciones negativas del Estado respecto a este tipo de derechos también están presentes. Por ejemplo, es un derecho social el que se garantice la educación a los miembros de la colectividad, lo cual implica la prestación de un servicio por parte del Estado (obligación positiva); pero también implica la obligación que éste tiene de no empeorar la educación (obligación negativa). En el mismo sentido el derecho a la salud conllevaría la obligación del Estado de no atentar contra ella y no sólo de ofrecer servicios sanitarios.

Así, dentro de ese *continuum* conforme nos acercamos al espacio intermedio entre ambos polos, el identificar un derecho como perteneciente al grupo de derechos civiles y políticos o al grupo de derechos sociales es más bien producto de una decisión convencional, más o menos arbitraria. Al margen de la dificultad que esto

²³ Abramovich, Víctor y Christian Courtis, "Hacia la exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación en los tribunales locales" en www.pnud.org.ve/archivo/documentos/data.

significa para delimitar el campo de los derechos sociales, queremos resaltar dos aspectos relativos a esta postura que nos parecen relevantes:

- a) *La cuestión de la exigibilidad de los derechos sociales.* Si los derechos civiles, políticos y sociales sólo se diferencian en matiz en cuanto a los tipos de obligaciones, cuando afirmamos que alguno de ellos es exigible jurídicamente y no mera declaración de buenas intenciones, tenemos que admitir que los demás también lo son. Es conocido el argumento neoliberal de la imposibilidad de que el Estado absorba la gran cantidad de erogaciones entrañadas en la prestación de servicios sociales por ser a la larga económicamente insostenibles para el aparato estatal. Por eso, se arguye falazmente, los derechos sociales no pueden estar dentro de los derechos de ciudadanía, ya que al depender de los vaivenes económicos no pueden ser exigibles, contrario a lo que según este razonamiento ocurre con el caso de los derechos políticos y civiles. No obstante, con el enfoque de Abramovich y Courtis queda al descubierto la trampa: “las obligaciones positivas [ligadas a la garantía de los derechos sociales] no se agotan en obligaciones que consistan únicamente en disponer de reservas presupuestarias a efectos de ofrecer una prestación.” El Estado también puede garantizar esos derechos a través de regulaciones (como en el derecho a la información y a la formación de sindicatos) o el establecimiento de límites a actores privados (como en el establecimiento de un salario mínimo).
- b) *El lugar de la desmercantilización.* Abramovich y Courtis no mencionan esta característica de los derechos sociales. Para ellos, según ya hemos visto, estos derechos no representan una ruptura con respecto a las otras clases de derechos de ciudadanía. Debido a que se abocan a caracterizar los tipos de obligaciones del Estado frente a los derechos, no hablan de la función peculiar que la obligación positiva de brindar una prestación social o regular la formación de sindicatos, por ejemplo, ha tenido socialmente en el proceso histórico de construcción de la ciudadanía social. A nosotros nos parece estimable su intención de fundamentar la exigibilidad de los derechos sociales, así como la consecuente insistencia que hacen en aquello que

tienen en común con los derechos políticos y civiles, y en ese nivel formal, jurídico, podemos estar de acuerdo. Sin embargo, en el nivel social y dentro de la construcción de la ciudadanía es innegable la ruptura que supusieron los derechos sociales y el Estado de Bienestar, según hemos venido insistiendo. Es decir, a pesar de que suena muy convincente la diferenciación de derechos que Abramovich y Courtis hacen en términos de los tipos de obligaciones del Estado, su conclusión es parcial al no tomar en cuenta el contexto histórico del surgimiento de los derechos sociales y el Estado de Bienestar ni los efectos sociales que han tenido.

Por último, en esta parte queremos exponer otra objeción interesante al modelo marshalliano de ciudadanía, la cual nos parece importante mencionar por su referencia a otros temas y problemas hoy en boga dentro de las ciencias sociales. Se trata de la crítica de Bryan Turner,²⁴ quien considera que el esquema propuesto por el sociólogo inglés ya es obsoleto puesto que han cambiado radicalmente las condiciones sociales. Él sostiene que los mecanismos de la ciudadanía marshalliana — principalmente los conflictos de clases— han sido reemplazados por otros que están “más cercanamente conectados con los movimientos sociales y las contradicciones de estatus e identidad.”²⁵ En esa medida sostiene que el modelo de ciudadanía marshalliano queda corto para entender los nuevos fenómenos. Así, en contraparte Turner propone otros tres tipos de “derechos de ciudadanía post-nacional”: ecológicos, de los indígenas y de identidad cultural y étnica, los cuales se encuentran, según él, en otro nivel más global, el de los derechos humanos, más allá del nivel de los derechos sociales de los Estados-nación:

Mientras los derechos de ciudadanía marshallianos intentaron proteger a los individuos de las variaciones del mercado, el nuevo régimen de derechos globales intenta proteger a los seres humanos de las consecuencias negativas del crecimiento económico y de la tecnología en su salud y su seguridad.²⁶

Nosotros consideramos que, al menos casos como el que nos ocupa, la propuesta teórica de Marshall sigue teniendo cierta pertinencia por cuanto abre vías de reflexión y problematización en el campo de la ciudadanía social, si bien, como ya

²⁴ Turner, Bryan, “The erosion of citizenship”, *British Journal of Sociology*, Vol. 52, No. 2 (June 2001), pp. 189-209.

²⁵ *Ibid.* p. 204. Estas y las siguientes son traducciones nuestras.

²⁶ *Ibid.* p. 205.

hemos visto, su visión debe ser superada y repensada a la luz de otros contextos y trayectorias históricas, así como de nuevas propuestas teóricas.

Por otra parte también creemos, al igual que Lukes, García y Procacci, que este nuevo énfasis del debate contemporáneo en torno a la ciudadanía centrada casi exclusivamente en cuestiones de reconocimiento de derechos culturales y de la identidad, ya no en temas de distribución y desigualdad material, es limitado y parcial. Es falso el planteamiento de que por un lado está el mero reconocimiento en el ámbito simbólico (cultural y discursivo) y por otro —y casi de manera opuesta— el tema de los derechos redistributivos de naturaleza material y socioeconómica. Como sugieren Lukes y García, el reclamo por los derechos de reconocimiento ubicados dentro de la “política de la identidad” se encuentra estrechamente vinculado con las demandas redistributivas. De lo contrario aquéllos vendrían a ser reivindicaciones meramente simbólicas que, carentes de sustento material, no tendrían mayor sentido para los grupos étnicos minoritarios, las mujeres, los homosexuales, entre otros. Es esta visión la que nos da la pauta para articular en el presente trabajo los derechos sociales de la ciudadanía con la cuestión de género que en muchas ocasiones se plantea más en términos de mero reconocimiento político de las mujeres y de forma aislada.

En complemento a estas ideas nos parece oportuno citar las palabras de Procacci:

La insistencia en el “multiculturalismo” [por ejemplo], cuando imperativos coyunturales presionan para la elaboración de una política, limita los temas de ciudadanía a derechos civiles y políticos, haciendo revivir una interpretación de ella concebida como relación exclusivamente política con el estado-nación. La dimensión social de la ciudadanía parece quedar anticuada, pese a la utilidad que podría tener su relativa indiferencia hacia los vínculos nacionales para las estrategias destinadas a integrar grupos minoritarios.²⁷

Además Turner plantea el problema como si el mercado (en particular el libre mercado) hubiera dejado de ser una de las principales fuentes de inseguridad para los ciudadanos, o al menos como si hubiera pasado a un plano secundario en sus vidas y en la vida social. Nosotros sostenemos que no es así. Es más, afirmamos que justamente con los cambios que se han suscitado a partir de la crisis y el desmantelamiento de los Estados de bienestar y el ascenso del neoliberalismo, el

²⁷ Procacci, Giovanna, *op. cit.*, p. 18.

carácter amenazante del mercado se magnifica en proporción directa al debilitamiento de la ciudadanía social.

Y es que como Giddens sintetiza, hay funciones del Estado para las cuales el mercado es ineficaz y por tanto no puede sustituir los esfuerzos estatales, por lo menos no del todo. Dichas funciones son:

- Suministrar medios para la representación de intereses diversos;
- Ofrecer un foro para conciliar las demandas rivales de estos intereses;
- Crear y proteger una esfera pública abierta, en la que pueda llevarse a cabo un debate libre sobre cuestiones políticas;
- Suministrar una variedad de bienes públicos, incluyendo formas de seguridad y bienestar colectivos;
- Regular los mercados siguiendo el interés público y fomentar la competencia mercantil donde haya amenaza de monopolio;
- Fomentar la paz social mediante el control de los instrumentos de violencia y mediante el mantenimiento del orden;
- Promover el desarrollo activo de capital humano a través de su papel esencial en el sistema educativo;
- Mantener un sistema judicial eficaz;
- Tener un papel directamente económico, como empleador principal, en intervención macro y macroeconómica, además de la provisión de infraestructuras;
- Más discutidamente, tener una meta civilizadora —el gobierno refleja normas y valores ampliamente aceptados, pero también puede ayudar a moldearlas, en el sistema educativo y fuera de él;
- Fomentar alianzas regionales y transnacionales y perseguir objetivos globales.²⁸

Evidentemente la inclusión de algunos puntos en esta lista es polémica, sobre todo en el grado en que se considera que el Estado debe intervenir. Sin embargo, quizá en lo general haya consenso en la inclusión de la mayoría de los tópicos que sugiere Giddens. Abundaremos más respecto al papel del Estado en cuanto a la ciudadanía social en el tercer capítulo de esta tesis.

En suma, conforme al examen que hasta aquí hemos realizado de las diversas propuestas en torno a la ciudadanía social, conviene puntualizar los rasgos de la concepción de ciudadanía social que sostenemos en este trabajo:

²⁸ Giddens, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, pp. 61-62. Giddens aquí usa más el término “gobierno”, pero consideramos que por el contexto y el carácter de las funciones que describe es más apropiado referirse a “Estado”. Por otra parte, retomamos esta lista de tipo más descriptivo que Giddens propone al margen de nuestro desacuerdo con varios rasgos de la propuesta política que desarrolla en esa obra.

- 1) Entendemos la ciudadanía no en términos ahistóricos o como un estatus esencial e inamovible, sino más bien en el sentido de un proceso histórico y social de construcción permanente.
- 2) Dicho proceso no lleva necesariamente un camino lineal, evolutivo e irreversible. Como producto de las transformaciones sociales y de las relaciones sociales muchas veces contradictorias y conflictivas entre los diversos actores (no sólo clases sociales, sino también partidos políticos, grupos étnicos, movimientos de mujeres, entre otros), la ciudadanía es un ámbito en constante tensión y cambio, de manera que la consecución de las obligaciones y los derechos ciudadanos así como los criterios de pertenencia plena a la comunidad y las posibilidades de participación en los asuntos públicos y en el ejercicio efectivo de los derechos no están asegurados de forma definitiva y pueden sufrir retrocesos o avances.
- 3) A partir del proceso histórico de la construcción de la ciudadanía distinguimos como Marshall, sus dimensiones civil, política y social, las primeras dos surgidas en el marco del Estado liberal y la última como parte fundamental de la conformación del Estado Social y de Bienestar.
- 4) La ciudadanía social ha estado definida por tanto en función del nuevo pacto social al que se dio lugar en el Estado de Bienestar donde tienen un lugar primordial los derechos sociales (esto cuando menos hasta el establecimiento del Estado neoliberal, el cual ha puesto en entredicho estos derechos). Éstos, junto con los derechos civiles y políticos se encuentran en un *continuum* —como sugieren Abramovich y Courtis—, aunque sólo en un nivel formal con respecto al tipo de acción del Estado y en esa medida son igualmente exigibles. Sin embargo, en términos del proceso histórico que les dio origen y de sus efectos sociales, los derechos sociales representan una ruptura significativa con respecto a los derechos políticos y civiles pues aquéllos conllevan el carácter distintivo de derechos desmercantilizadores y éstos no.
- 5) Es a través de este carácter desmercantilizador que con la ciudadanía social se busca reducir las desigualdades sociales entre las clases, para

así minimizar a la vez las tensiones entre ellas, pero sin poner en entredicho las causas estructurales que edifican la desigualdad en el capitalismo.

- 6) La ciudadanía social no se contrapone a los derechos culturales, antes bien los complementa, de manera que el tema de los derechos sociales y las desigualdades socioeconómicas no tiene por qué ser descartado como obsoleto o incompatible con los aspectos de reconocimiento identitario, de étnia, género, orientación sexual u otro.

LA CIUDADANÍA SOCIAL DESDE EL GÉNERO

Complementando este tipo de estudios que Marshall inauguró en la sociología hace ya varias décadas, el feminismo y la perspectiva de género han aportado una visión que procura arrojar luz sobre la construcción de la ciudadanía social vislumbrando las particularidades de género de las mujeres y los hombres y trascendiendo así el sesgo sexista (masculino) que típicamente ha caracterizado a las teorías sobre la ciudadanía.

En la exposición que hasta aquí hemos hecho sobre el debate teórico en torno a la ciudadanía social han quedado delineadas sus características definitorias. Hemos argumentado acerca de nuestro enfoque de la ciudadanía como proceso histórico y social, de su naturaleza específica y distinta de la ciudadanía política o civil, de los conflictos existentes entre derechos civiles y sociales, de la relación histórica ineludible entre el establecimiento de la ciudadanía social y el Estado de Bienestar así como de la relevancia que aún hoy tiene la discusión de esta parte de la ciudadanía a pesar del acento actual casi exclusivo sobre aspectos identitarios y simbólicos.

Sin embargo se hace necesario tener un mínimo acercamiento teórico a los aportes de la perspectiva de género y el feminismo en este campo pues, hasta ahora, es en estos enfoques —o más exactamente desde la perspectiva de género feminista— donde se ha problematizado extensamente las implicaciones de la diferencia sexual en la ciudadanía social.

El género y la perspectiva de género

Para quienes suene poco serio o poco académico el término feminismo por su connotación política, habría que recordarles, guardando las proporciones, la situación del marxismo, cuya aportación teórica indiscutible en las ciencias sociales no queda

disminuida por sus pretensiones y alcances políticos. Antes bien, cuando pretende ignorarse su componente político se corre el riesgo de mutilar los supuestos epistemológicos de la concepción marxista. Algo similar ocurre en el caso del feminismo. Una diferencia es que a esta corriente de pensamiento le ha costado más trabajo y tiempo ganarse la legitimidad de propuesta teórica en la academia. Uno de los caminos que ha elegido para conseguirla ha sido el desarrollo de la perspectiva de género. Sin embargo, aun a pesar de los años de producción y discusión con esta perspectiva, las feministas no se han puesto de acuerdo en adoptarla de manera definitiva; hay quienes, por ejemplo, consideran que la categoría género, y por tanto la perspectiva edificada sobre ella, oscurece más que aclarar la naturaleza y las raíces de los problemas que han sido preocupación fundamental dentro del feminismo.²⁹

En este caso nosotros no rechazamos la perspectiva de género ni la categoría género; pero tampoco las entendemos como lo que Marcela Lagarde ha denominado “perspectiva aséptica de género” bajo la cual, al aislar al concepto género de su contexto teórico “lo despojan de su dimensión filosófica y de su capacidad analítica y explicativa, la fragmentan y, finalmente, la convierten en un término que hace referencia a las mujeres.”³⁰ Más aún, nos pronunciamos en contra de esa tendencia a trivializar el concepto género y de usarlo como mero sustituto “políticamente correcto” del término sexo o, peor aún, de la palabra mujer, como ha sido frecuente en un uso irreflexivo y superficial del término entre los medios de comunicación, los discursos políticos e incluso dentro de las universidades.

Es verdad que la introducción del género como concepto y categoría analítica, así como el desarrollo consecuente de la perspectiva de género han servido para poner sobre la mesa y desnaturalizar la subordinación femenina tanto tiempo silenciada o justificada en automático desde el determinismo biológico. En ese sentido el género ha sido una ventana idónea para analizar y explicar los orígenes e implicaciones de la identidad, la opresión o el papel de las mujeres en las sociedades. Sin embargo, es indispensable subrayar que el género tiene aún mayores potencialidades explicativas puesto que no está limitado a mirar sólo a las mujeres;

²⁹ Véase la interesante contribución al debate en este asunto desde distintas disciplinas de las ciencias sociales en el libro editado por Silvia Tubert, *Del sexo al género. Los equívocos de un concepto*.

³⁰ Lagarde, Marcela. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, p. 22.

mucho menos a verlas como si estuvieran aisladas. También contempla la especificidad masculina y las relaciones entre los géneros; aspectos que no pueden omitirse ni siquiera si se pretende hacer un estudio sólo sobre las mujeres.

Nos parece desafortunado que este aspecto todavía no sea suficientemente atendido en varios estudios de género, donde suele tomarse en cuenta sólo el caso de las mujeres (como víctimas de un grupo homogéneo y anónimo de varones), si bien desde hace algún tiempo ya hay voces críticas que cuestionan ese punto de vista. En buena medida esa deficiencia, a veces más implícita que explícita o consciente, ha motivado el enfoque que pretendemos darle a nuestro estudio, donde contemplamos comparativamente y en relación inseparable los casos de hombres y mujeres respecto a la ciudadanía social.

El género, en términos amplios, es aquella construcción simbólica que contiene el conjunto de atributos asignados a las personas a partir de su sexo. Es, por tanto, una creación social; y como tal cambia en el tiempo y varía de una sociedad a otra. Como construcción simbólica definida socialmente, el género implica, entre otras cosas, la subjetividad de los sujetos, su afectividad y su intelectualidad, su identidad, sus bienes materiales y simbólicos, su condición política y sus oportunidades.³¹ Pero esto no quiere decir que la totalidad del sujeto está definida por el género o que ésta sea la dimensión determinante en todos los aspectos de su vida. Sólo queremos subrayar lo que en el otro extremo implícitamente se niega al callarse: que el género sí es relevante, sí es parte importante de la constitución de los sujetos y atraviesa, en mayor o menor medida, muchas de sus relaciones e instituciones sociales, como la ciudadanía social, aunque en algunos niveles no necesariamente llega a ser un elemento decisivo.

¿Cómo abordar la ciudadanía desde el género?

Para abordar la ciudadanía social de mujeres y hombres, nos situamos en la postura de Chantal Mofe, más que en las posturas de algunas teóricas feministas cuya visión empata con supuestos esencialistas. Es decir, con respecto al alcance que la categoría

³¹ *Ibid.* p. 27-29.

género tiene en la definición del sujeto, nos sumamos a Mouffe³² cuando rechaza aquellas concepciones que contemplan al sujeto como una entidad transparente, homogénea y racional cuya conducta tiene un significado coherente y unitario en función de una identidad esencial. En ese tipo de concepciones la identidad de género sólo puede ser una especie de esencia a partir de la cual se contraponen la entidad predefinida “mujer” frente a otra también predeterminada “varón”.

Esta idea es similar en el fondo a aquélla que discutíamos sobre la ciudadanía como categoría esencial e inamovible, y ya hemos visto que esta clase de enfoques no ayudan mucho a comprender los fenómenos sociales en tanto pierden de vista no sólo el devenir histórico y las particularidades sociales en contextos dados, sino que además, en un nivel más específico, ignoran la dinámica contradictoria y cambiante de las relaciones sociales. Es conveniente recordar entonces, como lo hace Mouffe, que en realidad no puede hablarse de identidades esenciales ni unitarias respecto al género (ni tampoco en otros ámbitos), puesto que no hay identidad social que se encuentre establecida *a priori* ni que sea completa y permanentemente adquirida.

Es por esta razón que Mouffe propone “concebir al agente social como una entidad constituida por un conjunto de posiciones de sujeto que no pueden estar nunca totalmente fijadas en un sistema cerrado de diferencias; una entidad construida por una diversidad de discursos entre los cuales no tiene que haber necesariamente relación, sino un movimiento constante de sobredeterminación y desplazamiento”.³³ En consecuencia, la identidad de un sujeto así concebido no puede ser sino contradictoria y múltiple, así como contingente y precaria en el sentido de que nunca está completamente fija o acabada. De esta manera podemos ubicar al sujeto y su identidad dentro de relaciones sociales contradictorias y cambiantes donde incluso un individuo aislado puede ser al mismo tiempo dominante en una relación y estar subordinado en otra como de hecho suele ocurrir entre hombres y mujeres en las intersecciones de su posición de género con sus otras posiciones (de clase, étnica, raza, etc.).

³² Fundamentalmente en su ensayo “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical” contenido en su libro *El retorno de lo político*, pp. 107-126.

³³ *Ibid.*, p. 110.

Por tanto, no significa que debamos dejar de lado nociones como “mujeres” o “varones” como sujetos colectivos, simplemente Mouffe advierte que no es posible seguir enfrentando “mujer” *versus* “varón” como entidades homogéneas en la medida en que reconocemos la existencia de múltiples relaciones sociales donde la diferencia sexual es construida de diversos modos.³⁴

En consecuencia, podemos pasar de las preguntas hasta cierto punto estériles con las que se intenta descubrir la esencia unitaria correspondiente a la categoría “mujer” (o “varón”) a interrogarnos sobre “¿cómo se construye la categoría ‘mujer’ como tal dentro de diferentes discursos?, ¿cómo se convierte la diferencia sexual en una distinción pertinente dentro de las relaciones sociales?, y ¿cómo se construyen relaciones de subordinación a través de tal distinción?”³⁵ Son las dos últimas preguntas las que tienen cierta resonancia en lo que resta de nuestro trabajo dentro del campo de la ciudadanía social.

La apuesta teórica de Mouffe resulta novedosa y contrasta en algunos puntos con otra cuya relevancia en el desarrollo de la perspectiva de género en México hemos advertido desde el inicio de nuestra búsqueda y por tanto reviste interés para nuestro trabajo. Se trata de la alternativa que ofrece Marcela Lagarde en *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Allí la autora, con la intención de seguir el modelo metodológico marxista planteado en el *Prólogo a la crítica de la economía política*, comienza por hacer una distinción entre condición y situación de género. Nos explica ambas categorías tomando el caso de las mujeres, equivalente en este nivel conceptual al de los hombres³⁶ y nos dice que la condición de la mujer se encuentra ubicada en el nivel más abstracto y se refiere al ser social femenino, a “la mujer”. Se trata de “una creación histórica cuyo contenido es el conjunto de circunstancias, cualidades y características esenciales que definen a la mujer como

³⁴ *Ibid.*, p. 112.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Es importante aclarar que en esta obra Lagarde no se extiende en explicar esta equivalencia; sin embargo por el uso que hace de estas categorías en *Género y feminismo...*, ya citada, inferimos que es así. El ejemplo es la siguiente cita: “La categoría género es adecuada para analizar y comprender la *condición femenina* y la *situación de las mujeres*, y lo es también para analizar la *condición masculina* y la *situación vital de los hombres*. Es decir, el género permite comprender a cualquier *sujeto social* cuya construcción se apoye en la significación social de su cuerpo sexuado con la carga de deberes y prohibiciones asignadas para vivir, y en la especialización vital a través de la sexualidad. Las mujeres y los hombres no conforman clases sociales o castas: por sus características pertenecen a la categoría social de género, son *sujetos de género*”, p.29.

ser social y cultural genérico: ser de y para *los otros*.”³⁷ En cuanto tal, la condición de la mujer es el nivel de representación más general e implica que aquellas “características y cualidades esenciales” las comparten de antemano todas las mujeres por el sólo hecho de serlo, independientemente de su voluntad, sin que esto signifique que sean un atributo natural o biológico. De hecho afirma Lagarde que, como creación histórica, la opresión patriarcal no ha sido inherente a la condición de la mujer a lo largo de la historia.

El otro nivel de representación es el de la situación de las mujeres que “se refiere al conjunto de características que tienen las mujeres a partir de su condición genérica, en determinadas circunstancias históricas (...) y expresa la existencia concreta de las mujeres particulares, a partir de sus condiciones reales de vida.”³⁸ Corresponde, por tanto, a la existencia social de las mujeres.

Así para Marcela Lagarde, todas las mujeres comparten una condición de opresión, pero ésta varía en grados y niveles según las condiciones particulares de vida, la situación, de cada una de acuerdo con su clase, étnia, adscripción política y religiosa, etc.

Podemos notar que esta conclusión tiene alguna similitud con los planteamientos de Mouffe; sin embargo contiene diferencias fundamentales. Coinciden hasta cierto punto en no hacer tabla rasa de las mujeres como si fueran un grupo homogéneo *per se*. Ambas saben que no es posible seguir pensando que todas las mujeres comparten en la misma medida ciertas características sin importar su origen, posición social, color de piel, escolaridad u otros factores que son igual o más determinantes en sus vidas particulares que su adscripción genérica y a la vez la condicionan.

No obstante, la diferencia radica en que mientras Lagarde, a través de la condición de la mujer, hace abstracción de las características que históricamente considera son comunes a las mujeres en el patriarcado y las pondera además como cualidades que *a priori* representan un vínculo real o potencial a nivel político entre las mujeres, Mouffe es muy clara y consecuente con el concepto de las posiciones de sujeto, las cuales no están vinculadas *a priori*. Es decir, según Mouffe hay que

³⁷ Lagarde, Marcela. *Los cautiverios de las mujeres...*, p. 33. Cursivas de la autora.

³⁸ *Ibid.*, p. 80.

aproximarse al sujeto como “una pluralidad dependiente de las diversas posiciones de sujeto a través de las cuales es construido dentro de diferentes formaciones discursivas”; además de que “esta pluralidad no implica la coexistencia punto por punto, de una pluralidad de posiciones de sujeto, sino más bien la constante subversión y sobredeterminación de una por las otras, lo cual hace posible la generación de ‘efectos totalizantes’ dentro de un campo que se caracteriza por tener fronteras abiertas e indeterminadas.”³⁹ En un campo así, donde en ciertas relaciones sociales y en ciertos puntos de la historia una posición de sujeto es más importante para un sujeto y menos para otro, no hay tal esencia común entre los sujetos, ni siquiera entre sujetos colectivos como “mujeres” u “hombres”. Sin embargo Mouffe acepta que el estatus de estos sujetos “debe ser concebido en términos de lo que Wittgenstein designa como ‘semejanza de familia’, y su unidad debe considerarse el resultado de una fijación parcial de identidades mediante la creación de puntos nodales”⁴⁰, es decir, mediante “articulaciones” que no son otra cosa más que vínculos establecidos por una relación contingente, no predeterminada, ni necesaria entre varias posiciones de sujeto.

Mouffe no se remite a características esenciales comunes dentro de los géneros, pues difícilmente puede hacerse abstracción de algo que es de suyo inestable y que de un momento a otro va a ser subvertido y transformado. Lagarde sí procede haciendo esa abstracción tal vez porque parte de un concepto que en el argumento de Mouffe parece estorbar o salir sobrando: patriarcado. Si se asume la existencia de un sistema social de dominación y opresión de las mujeres por parte de los varones, necesariamente hay que identificar qué hace comunes a los integrantes de cada grupo que quedan así enfrentados en dos bandos en los cuales incluso si se reconocen diferencias intragenéricas derivadas de étnia, clase, etc., se pasan a un segundo plano en aras de aprehender a los sujetos no como clases, étnias, etc., sino como sujetos conformadores de las relaciones de dominación/opresión patriarcales.

No pretendemos descartar ni mucho menos negar la validez del concepto de patriarcado. Empero, por los argumentos que hemos expuesto, nos parece más apropiado situarnos más cerca de la postura de Mouffe que de Lagarde, pues nos

³⁹ Mouffe, Ch., *op. cit.*, p. 111.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 112.

permite hacer la conjugación del género con el campo de la ciudadanía social de forma no estática ni esencialista. La cuestión de la pertinencia y vigencia del concepto patriarcado tiene sus propias dificultades, las cuales salen de nuestro alcance. El patriarcado podría ser una explicación de la causa, el *porqué* ocurren ciertos fenómenos, pero de ninguna manera podría ser la única explicación o incluso la más importante respecto a las formas en que ha ocurrido la construcción de la ciudadanía social de hombres y mujeres.

La perspectiva de género feminista y la perspectiva liberal de la ciudadanía

Por lo pronto, habiendo definido la plataforma general desde la cual abordamos el asunto del género, aún falta detenernos más a fondo en identificar los hilos de la reflexión feminista en el tema específico de la ciudadanía, pues tal reflexión tiene aún más pistas importantes que ofrecernos.

La ciudadanía ha estado en la agenda teórica y política de las feministas desde el inicio del movimiento feminista, a fines del siglo XVIII. Cuando en el marco de la Revolución Francesa se proclamaban los derechos del hombre y del ciudadano bajo las premisas de libertad, igualdad y fraternidad, mujeres como Mary Wollestonecraft y Olympe de Gouges no tardaron en cuestionar el hecho de que el sexo femenino estuviera excluido. Los fundamentos de esa inconformidad estaban dentro de los ideales democráticos que argüían los defensores de lo que sólo hasta mucho más tarde daría en llamarse derechos humanos y no sólo del hombre.

Aquí, sin embargo, nos interesa más conocer lo que dentro de la perspectiva de género feminista, mucho más reciente, se ha dicho respecto a la ciudadanía, sobre todo desde la década de los ochentas. Encontraremos que en relación con este tema dentro del feminismo y la perspectiva de género no hay una autora o autor clásico como lo es Marshall en el plano más amplio de la sociología. Pero eso sí, las feministas han discutido con Marshall, el liberalismo y entre ellas sobre el alcance del concepto, y en particular de la ciudadanía social.

En la década de los ochenta la producción feminista en torno a la ciudadanía se enfocó más hacia la crítica del liberalismo y en ella se perfilaron varias posiciones frente al desafío que aquél plantea con respecto al lugar de la diferencia sexual y la especificidad genérica en la ciudadanía.

Como vimos en el apartado anterior, dentro de las ideas liberales la distinción entre una esfera pública y una privada es central para concebir al ciudadano, y es también uno de los blancos más recurrentes de la crítica feminista. Hay autoras como Judith Astelarra⁴¹ que consideran que esta distinción existe desde la Grecia Antigua, donde se establecía la diferencia entre el *oikos* (el mundo de lo doméstico, de la satisfacción de las necesidades y de la actividad privada) y la *polis* (el mundo de la política y de la actividad pública ciudadana). Ambos mundos estaban fuertemente relacionados entre sí y eran dependientes uno del otro. De hecho, el mundo de la *polis* era parásito del *oikos* pues el espacio de aquél, “considerado exento de la necesidad, no podría haber subsistido sin los servicios producidos en la esfera doméstica”.⁴²

De cualquier modo, heredera directa de la Antigüedad o no, la distinción entre lo público y lo privado se ha planteado en el liberalismo en términos de exclusión de las mujeres de la ciudadanía. Como advierte Jeanine Anderson,⁴³ suele asumirse como el ideal de ciudadano a un individuo solitario, autoconducido, íntegro y sin influencias comprometedoras, lo cual implica que tiene un cuerpo, una historia individual específica y unos intereses individuales no condicionados o influidos por lealtades familiares. Se trata, en suma, de un ciudadano sin ataduras, sin demasiada compenetración con otros ciudadanos y con ciertos derechos claramente identificables en tanto individuo.

Es por estas características que se ha descalificado, más o menos implícitamente, a las mujeres como ciudadanas, en virtud de que en el discurso se asume que por su posición en la familia, de lleno en el mundo privado o doméstico, tienen varias ataduras:

- a) Se piensa que es dependiente del varón (psicológica, social y económicamente) y de otros miembros de la familia, por lo tanto le es difícil discernir y sopesar sus propios intereses y los intereses generales de la comunidad.

⁴¹ Astelarra, Judith. “Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía”, en Torres, Carmen (ed.). *De Nairobi a Beijing. Diagnósticos y propuestas*, pp. 9-16.

⁴² *Ibid.*, p. 11.

⁴³ Anderson, Jeanine. “¿Pueden los ciudadanos tener familia?”, en Hola, Eugenia y Ana Ma. Portugal (eds.), *op. cit.*, p. 103-105.

- b) Se supone que está inmersa en contratos implícitos, borrosos, indefinidos y de términos impredecibles e incontrolables con los otros, lo cual contradice el principio de la *polis* de basarse en contratos explícitos que no se interpongan ni contradigan las obligaciones ciudadanas.
- c) Tienen fuertes condicionamientos emocionales derivados de un supuesto mayor apego que los hombres a las relaciones familiares que son de carácter irracional (no razonado) e irresistibles.
- d) Siguiendo a Pateman, las mujeres se encuentran bajo un sometimiento forzoso al derecho del marido de acceder sexualmente a sus cuerpos.

Por todas esas razones

se establece una suerte de división del trabajo ético entre varones y mujeres: ellos defienden principios abstractos y universales a costa de los más cercanos [y por tanto pueden cumplir sus deberes ciudadanos en interés de la *polis* y no de un reducido círculo]; ellas luchan por los intereses de las personas cercanas y por proteger la relación con estas personas.⁴⁴

Ante este panorama donde pese a la aparente neutralidad de género se ha desenmascarado la construcción androcéntrica de la ciudadanía, las feministas, como afirma Molyneux, parecen sólo coincidir en la necesidad de reformular el significado que se le da a la ciudadanía.⁴⁵

Fuera de ese consenso, la manera en que ha de ser resignificada la ciudadanía sigue siendo entre el propio feminismo y la perspectiva de género un punto de discusión. La cuestión fundamental de qué hacer con la diferencia sexual que pretende eludir fallidamente el liberalismo en su noción de ciudadanía genera al menos tres posturas en el feminismo. La primera, asumida por la corriente maternalista y de manera más consistente y elaborada por Pateman, plantea que es necesario hacer que la diferencia sexual sea políticamente relevante; lo que implica reconocer a las mujeres como mujeres, con sus cuerpos y todo lo que éstos simbolizan. Tal reconocimiento conlleva el requisito de dar significación política a la maternidad, del mismo modo que la voluntad de morir y pelear por su patria es la última prueba de ciudadanía para el varón.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 105.

⁴⁵ Molyneux, Maxine. “Debates sobre comunitarismo, moralidad y políticas de identidad” en Hola, Eugenia y Ana Ma. Portugal (eds.), *op. cit.*, p. 19.

Pateman reconoce el miedo de algunas feministas de que hacer referencia a la diferencia sexual entre hombres y mujeres reforzaría “la demanda patriarcal de que ‘la Mujer’ es una categoría natural y atemporal, definida por ciertas características biológicas innatas”; pero argumenta que esto no necesariamente es así, pues “en un examen del contrato y del derecho patriarcal, el hecho de que las mujeres sean mujeres es más relevante que las diferencias que haya entre ellas.”⁴⁶

Más aún, maternalistas como Elshtain y Ruddick pretenden cambiar el ideal androcéntrico del ciudadano liberal por una noción de ciudadanía que descansa en las virtudes del mundo privado de las mujeres, especialmente en la maternidad, pues consideran que la “ética de cuidado” que subyace en ésta es superior, más loable, que la “ética de justicia” masculina, y por tanto que la primera es mucho más deseable que la segunda en el ámbito de la ciudadanía y de la búsqueda del bien público.

Por los supuestos esencialistas de esta perspectiva, autoras como Mouffe —y nosotros nos sumamos a ella— la rechazan tajantemente. Ella está de acuerdo en la crítica de Pateman a la concepción de ciudadanía liberal; pero considera que con sus argumentos ni Pateman, ni las maternalistas todavía logran deconstruir la mera oposición entre mujeres y varones. Para Mouffe el problema del liberalismo no se soluciona con una concepción bigenérica del ciudadano o con agregar las tareas consideradas específicamente femeninas a la definición de ciudadanía. Más bien habría que construir una concepción de ciudadanía donde la diferencia sexual sea algo efectivamente no pertinente. Y esto se logra justamente a partir de su idea de sujeto que hemos expuesto arriba.

Mouffe aclara que no quiere decir que busque la total desaparición de la diferencia sexual como distinción válida, simplemente sostiene que ésta no tiene por qué ser pertinente en todas las relaciones sociales y más aún, que “en el dominio de lo político y por lo que toca a la ciudadanía, la diferencia sexual no debe ser una distinción pertinente”.⁴⁷

La tercera postura es similar a la de Mouffe, excepto por un detalle. Para Anne Phillips la posibilidad de trascender las limitaciones de la ciudadanía liberal está en

⁴⁶Pateman, Carol. *El contrato sexual*, p. 30.

⁴⁷Mouffe, Ch. *op. cit.*, p. 118.

comenzar por “reconocer en el plano político la diferencia y la desigualdad de género, es decir, hacerla relevante políticamente”. Sin embargo aclara que

a esto subyace una visión de un mundo en donde el género debería volverse menos pertinente y las abstracciones de la humanidad más significativas, a través tanto de nuestras acciones como de nuestras palabras. Considero que hacer hincapié en la diferencia sexual es necesario pero transitorio, porque no quiero un mundo en el que las mujeres tengan que hablar continuamente como mujeres, o se deje a los hombres hablando como hombres.⁴⁸

Consideramos plausibles las razones que dan tanto Mouffe como Phillips. Sin embargo, al introducir de lleno la dimensión social de la ciudadanía el panorama se complejiza una vez más. Recordemos que esta dimensión significó una ruptura dentro de la construcción de la ciudadanía moderna. Implicó rebasar el estricto ideal de la ciudadanía liberal desde el momento en que el propósito desmercantilizador significó una más activa intervención del Estado, ahora en ámbitos tradicionalmente considerados dentro de la esfera privada, como la familia, y esto en los hechos ha representado otro aspecto donde una vez más la diferencia sexual está presente y resulta problemática.

Probablemente “debe” aspirarse a una noción no genérica de la ciudadanía, pero tampoco neutral, como sugiere Mouffe; o bien, seguir el camino que señala Phillips. No obstante, al identificar a la ciudadanía como un campo donde de facto la diferencia sexual se ha construido en términos de subordinación, se impone la tarea de indagar cómo ha ocurrido tal cosa. De modo que aunque “no deba” ser pertinente, es preciso plantearla puesto que en particular dentro de la construcción de la ciudadanía social no es asunto menor.

Género y derechos sociales de ciudadanía

Regresamos al terreno que inauguró Marshall hace sesenta años. ¿Qué han dicho las feministas y la perspectiva de género al respecto? En nuestra revisión encontramos consenso al menos en reconocimiento de los aportes de Marshall, pero también en el cuestionamiento de su periodización de la construcción de la ciudadanía. Hay, por ejemplo, autoras como Yuval-Davis y Alisa del Re que consideran que se trata de un modelo evolutivo e incluso lineal, el cual de antemano excluye a las mujeres y la

⁴⁸ Phillips, Anne *Género y teoría democrática*, p. 18.

constitución de sus derechos de ciudadanía. A reserva de que al igual que Held⁴⁹ y O'Connor⁵⁰ diferimos de la interpretación que ve en la periodización de Marshall un modelo evolutivo, lineal y hasta universal, nos parece pertinente el señalamiento que estas y otras autoras hacen sobre el sesgo androcéntrico de la teoría marshalliana.

O'Connor lo expresa de manera muy clara al observar que tal deficiencia se encuentra implícita en el hecho de que para Marshall la ciudadanía es concedida a todos aquellos miembros plenos de la comunidad como status indiferenciado. En esta perspectiva aparentemente neutral hay al menos dos problemas: en primer lugar, que el estatus formal no siempre corresponde con el estatus de hecho; es decir, suele haber una distancia entre lo formal y la práctica, y en el caso de las mujeres, por ejemplo, aun cuando adquirir derechos formales de ciudadanía ha sido importante, no por eso todo está garantizado y en consecuencia no por eso son en automático miembros plenos de la comunidad. Más aún, como sugiere Bottomore,

parece bastante evidente que el conjunto de derechos civiles, sociales y políticos objeto de su estudio se implantó con mayor lentitud entre las mujeres que entre los hombres, tanto en Gran Bretaña como en los restantes países, y que algunos de esos derechos aún se distribuyen desigualmente (...) En el terreno de los derechos sociales se ha discriminado a la mujer —y aún se la discrimina en muchos países— en lo relativo a la remuneración, perspectivas de promoción y prestigio de sus ocupaciones, mientras que la provisión social de las áreas que le afectan directamente, como guarderías diurnas, permisos por maternidad y planificación familiar, se ha expandido con una rapidez muy inferior a la de otros servicios.⁵¹

Por supuesto Marshall no se detuvo a analizar tal fenómeno y a lo más mencionó la adquisición tardía del voto femenino. En segundo lugar, Marshall hablaba de la creación de una imagen ideal de ciudadanía como aspiración hacia la cual ir y conforme a la cual ha de medirse el estado real de los derechos. Sin embargo, Marshall propuso esta idea cuando las mujeres en el mejor de los casos habían adquirido algunos derechos políticos y la imagen ideal de ciudadano era (y aún parece ser) la del varón proveedor, trabajador asalariado, perteneciente a sindicatos.

Esto significa que con la incorporación de los derechos sociales dentro de la definición de ciudadanía sólo se ha tomado en cuenta a aquellos que tienen un trabajo

⁴⁹ Held, David, *op. cit.*, p. 167.

⁵⁰ O'Connor, Julia S. "Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues" in *The British Journal of Sociology*, vol. 44, no. 3 (September 1993), pp. 503-504.

⁵¹ Bottomore, Tom, "Ciudadanía y clase social cuarenta años después", en Marshall, T. H. y Tom Bottomore, *op. cit.*, p. 104.

pagado y por tanto se ha dejado fuera a quienes desempeñan un trabajo no pagado, como el referente a las tareas domésticas y de cuidado que frecuentemente ocurren al interior de la familia. En otras palabras, el ideal de ciudadano nuevamente ha sido aquel que no tiene responsabilidades domésticas (que no tiene familia, diría Jeanine Anderson), o sea que no realiza trabajo de reproducción. Pero resulta que esta clase de trabajo es necesaria para la subsistencia y si no la hace el trabajador-ciudadano, ¿entonces quién? La respuesta que dan las feministas es clara: las mujeres, tanto las que se encuentran en un nivel de dependencia económica dentro de sus familias y por tanto frecuentemente no son titulares de los derechos sociales, como aquellas que se incorporan al mercado laboral y en esa medida pueden acceder de forma más extensa al ejercicio de esos derechos.

En el mismo sentido Ann Orloff,⁵² Astelarra y Del Re advierten que a la luz de estas ideas es claro, casi obvio, que los derechos sociales no sólo tienen que ver con el trabajo de producción, el mercado y el Estado; también están fuertemente relacionados con el trabajo de reproducción y la organización de ese trabajo al interior de la familia. Sin embargo, este aspecto no había sido tomado en cuenta en la mayoría de los estudios de la ciudadanía social desde Marshall y es donde se hace más evidente la dimensión de género de la ciudadanía social e incluso las limitaciones de su concepto más definitorio: la desmercantilización.

O'Connor nos explica que si bien la desmercantilización es importante porque se supone que protege tanto a hombres y mujeres de la total dependencia al mercado, con este concepto suele pasarse por alto un prerrequisito importante:

antes que la desmercantilización se convierta en un asunto para los individuos, un primer paso crucial es el acceso al mercado de trabajo. El concepto de desmercantilización no toma en cuenta el hecho de que no todos los grupos demográficos están mercantilizados y que esto puede ser una fuente de desigualdad. La limitación del acceso al mercado de trabajo puede ser el resultado de la sistemática discriminación o desigualdad en condiciones como las que están asociadas a las responsabilidades o tareas de cuidado.⁵³

Y como esta clase de tareas suele ser atribuida casi de manera exclusiva a las mujeres en diversos discursos y relaciones sociales, es lógico que quienes resulten más afectadas sean buena parte de ellas.

⁵² Orloff, Ann Shola. "Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States" en *Sociological Review*, vol. 58, no. 3 (June 1993), pp. 303-328.

⁵³ O'Connor, Julia, *op. cit.*, p. 513.

Así, al mirar este concepto desde el género, nos damos cuenta de que “los beneficios sociales de desmercantilización afectan de distintas maneras a mujeres y hombres debido a que sus modelos de participación dentro del trabajo remunerado y no remunerado difieren.”⁵⁴ Es decir, debido a los modelos de organización de los trabajos de producción y reproducción social y a las relaciones sociales que se establecen en función de ambos.

Respecto a estos modelos diferenciados donde para los hombres el trabajo y la familia son dos cosas separadas, sin influencia recíproca, conviene considerar las observaciones de Alisa del Re. Según la autora si la familia se toma en cuenta es para subordinarla a las exigencias del trabajo remunerado.⁵⁵ Por el contrario, generalmente se presupone sin cuestionarse una interacción e integración entre los diversos papeles que las mujeres cumplen en la sociedad. De modo que “para las mujeres la actividad es multiforme, para los hombres la actividad es el trabajo remunerado.”⁵⁶ La consecuencia de esto en las políticas sociales y el establecimiento de los derechos sociales es que se plantea el objetivo de lograr que las mujeres puedan conciliar la familia y el trabajo remunerado, pero éste jamás es un objetivo que concierna también a los hombres. Por lo tanto, a través de estos derechos también se suelen reproducir las desigualdades de género, de manera que a pesar de que el Estado de Bienestar pueda reducir las desigualdades económicas, no necesariamente representa una opción para eliminar la disparidad de mujeres y hombres. Por el contrario, se apoya en ella para establecerse y establecer los derechos sociales.

Alisa del Re es más drástica en este punto cuando afirma que las políticas sociales ligadas a la ciudadanía social

no tienen como objetivo primario la constitución de derechos sociales para las mujeres: en la mayoría de los casos, los derechos se presentan como ‘residuales’ en relación a otras finalidades, y son sobre todo las mujeres las que participan en la constitución de

⁵⁴ Orloff, Ann Shola, *op. cit.*, p. 317.

⁵⁵ Una de las posibles causas de que ocurra esto podría estar en la socialización disimétrica entre los género que se expresa en la educación sentimental, el universo simbólico, el uso jerarquizado de los espacios, el empleo del tiempo, el androcentrismo del conocimiento y el divorcio entre los campos de la justicia o la imparcialidad (frecuentemente identificado con los varones) y del cuidado o la implicación (asociado a las mujeres), como Ma. Elena Simón Rodríguez plantea en su libro *Democracia vital. Mujeres y hombres hacia la plena ciudadanía*, pp. 35-91.

⁵⁶ Del Re, Alisa, *op. cit.*, p. 242.

los derechos del bienestar para las personas que ellas mismas reproducen, supliendo así al estado en esta labor.⁵⁷

Esta advertencia resulta fundamental, pues nos permite no caer en generalizaciones falsas sobre los beneficios de las políticas encaminadas a la construcción de derechos de ciudadanía social. No por que con esas políticas sociales se avance en mitigar o atenuar las desigualdades socioeconómicas entre las clases, significa que realmente se esté avanzando hacia la construcción de una ciudadanía sustantiva (no sólo formal) y plena para todos los ciudadanos y las ciudadanas. Mientras dentro de la ciudadanía social se siga conceptuando y asumiendo la diferencia sexual en términos de subordinación, a partir de aceptar como un hecho los estereotipos de género y de no transformar de raíz la división sexual del trabajo, la construcción de la ciudadanía de mujeres y hombres será muy dispar en mayor perjuicio de aquéllas como sujeto colectivo.

En consecuencia, aunque el concepto de desmercantilización y toda la discusión que se ha establecido en torno a la ciudadanía social en las investigaciones tradicionales es importante, las reflexiones de estas autoras enriquecen nuestra perspectiva y nos alertan sobre los inconvenientes de quedarnos con una visión parcial y ciega en relación con el género y sus implicaciones en la ciudadanía social.

Es así que las aportaciones del feminismo a este campo son múltiples y por demás valiosas, puesto que nos plantean nuevos problemas y nuevas vías de la reflexión:

- 1) Nos advierten de lo perjudicial que resulta el mantener una incomunicación entre los análisis de las políticas sociales y los estudios de género.
- 2) Llamam nuestra atención sobre el trabajo de reproducción y su importancia en la medida en que se relaciona directamente con las características definitorias de los derechos sociales.
- 3) En ese sentido nos obligan a replantear el concepto de desmercantilización según cómo se construye en términos relacionados y diferenciados entre hombres y mujeres.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 235.

- 4) Esto a su vez nos exige repensar el papel del Estado en la ciudadanía social de mujeres y hombres, lo que significa replantear la discusión en torno a lo que ha sido el Estado de Bienestar a este respecto y sobre las situaciones y procesos que han marcado su crisis y el posterior establecimiento del Estado de corte neoliberal.

Sin embargo, el examen de estos tópicos, sobre todo de los dos últimos, no se puede ver sólo en abstracto; y aunque nos sirve de mucho la teorización que autoras como Orloff y O'Connor realizan sobre estos ámbitos, no debe olvidarse que ellas hablan primordialmente de los casos de países desarrollados (Europa y Estados Unidos). Por lo tanto, en el siguiente capítulo se nos impone la exigencia de realizar un examen histórico del caso de nuestro país, para luego, en el capítulo siguiente llegar a una concepción más adecuada del Estado de Bienestar en relación con la ciudadanía social y de los cambios que han ocurrido desde los años ochenta en esta esfera.

2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA SOCIAL EN MÉXICO: ESBOZO HISTÓRICO

Aún si consideráramos de forma rígida y lineal la teorización de Marshall en el aspecto de la construcción de la ciudadanía desde los derechos civiles hasta los sociales, no podemos asumir automáticamente que la misma vía fue seguida tal cual en países como México. A pesar de que en la mayoría de las referencias que desde América Latina y México se hace al trabajo de Marshall se puntualiza que se trata de un modelo elaborado con base en el caso de Inglaterra, no siempre se especifica cuál ha sido entonces el camino particular que ha seguido México y América Latina en la construcción de la ciudadanía; mucho menos se hace referencia a los procesos que en este sentido han marcado históricamente a mujeres y hombres de forma sin duda muy diferenciada.

A lo mucho nos encontramos por ejemplo con la observación casi incidental, sin mayor ilustración, hecha por Bérengère Marques-Pereira, cuando sostiene que “mientras que en los países europeos los derechos civiles precedieron a los derechos políticos, en los latinoamericanos los derechos políticos fueron frecuentemente adquiridos antes que los civiles”; es decir “mientras que en Europa las libertades y los derechos civiles precedieron a la democracia moderna, en América Latina la democracia aparece como una condición del desarrollo de los derechos civiles y de las libertades políticas.”¹

Nosotros advertimos que en el caso de México esa observación no es exacta; mucho menos si tratamos comparativamente la situación de mujeres y hombres. A lo largo de este capítulo observaremos cómo la consecución de los derechos civiles, políticos y sociales en el proceso mexicano se ha dado de forma accidentada y discontinua, de manera que no es posible hacer una estricta y lineal separación entre etapas por cada uno de esos derechos. Sólo en el caso de los derechos sociales parece claro que el punto de inflexión se dio a partir de la Constitución de 1917; pero ni aún este aspecto puede tomarse de forma homogénea para mujeres y hombres, e

¹ Marques-Pereira, Bérengère. “Los derechos reproductivos como derechos ciudadanos” en Hola, Eugenia y Ana Ma. Portugal (eds.), *La ciudadanía a debate*, Santiago de Chile, Ediciones de las mujeres, no. 25, ISIS Internacional, 1997p. 119.

incluso resulta por demás interesante observar cómo en la trayectoria de la construcción de la ciudadanía de las mujeres el proceso de edificación de la parte social arrancó mucho antes que se vislumbrara seriamente la inclusión de sus derechos políticos por parte de la élite en el poder.

Para poder determinar la manera en que se llevaron a cabo estos procesos antes del neoliberalismo, en una primera parte del capítulo estableceremos los antecedentes y los orígenes de la construcción de la ciudadanía de mujeres y hombres, haciendo énfasis en aquellos aspectos más ligados a los derechos sociales. En la segunda parte analizaremos el cambio que significó en el Estado liberal mexicano y en la ciudadanía de ambos grupos genéricos la aparición de los derechos sociales a partir de la Revolución Mexicana. Así, desplegaremos un análisis comparativo de la evolución que la ciudadanía social tuvo para mujeres y hombres hasta la crisis que marcaría el arribo del neoliberalismo.

La exposición estará guiada por tres ejes íntimamente vinculados: el legal, el institucional y el de la participación. El primero se refiere a las disposiciones jurídicas relacionadas con los derechos sociales, en especial las constituciones y en algunos casos los códigos y leyes secundarias. El segundo abarca todas aquellas instituciones que se crearon para hacer posible el ejercicio de los derechos sociales, como escuelas, hospitales y secretarías. Por último, definimos la participación evidentemente no por el ejercicio de los derechos políticos, como suele entenderse la participación ciudadana, sino por las condiciones reales y algunos indicadores del grado y posibilidades de ejercicio de los derechos sociales, lo cual se manifiesta en muchos casos (pero no exclusivamente) por el grado de cobertura que el Estado ha logrado, en distintos momentos, en la prestación de los servicios desmercantilizadores.

En esta óptica coincidimos en parte con Tomás Pérez Alvarado² quien sugiere estudiar la ciudadanía social desde tres ángulos: el legislativo, el del nivel de las condiciones de vida de la población (relacionado con el eje que nosotros llamamos de participación; aunque en realidad lo que contempla Pérez Alvarado es más amplio) y el de la percepción que la comunidad de un país dado tiene acerca de sus propios

² Pérez Alvarado, Tomás, “Ciudadanía social y derechos sociales en México” en Arteaga Basurto, Carlos y Silvia Solís San Vicente (coords.). *Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*, pp.265-266.

derechos sociales. Éste ángulo referido a la percepción (subjetiva) que los ciudadanos tienen respecto a sus propios derechos, si bien nos parece de gran relevancia, sale de los alcances de nuestro estudio, pues implicaría un trabajo empírico de mucha mayor magnitud y de distinta naturaleza al que realizamos aquí. Por otro lado, nosotros especificamos un eje que ese autor no puntualiza: el institucional.

Asimismo, en este examen será necesario describir la posición que mujeres y hombres han tenido socialmente (no de forma esencialista, sino contemplando las distinciones de clase, étnica, etc. y la variada construcción de la diferencia sexual en distintas relaciones sociales) y cómo se les ha reconocido a la luz de sus derechos.

Es preciso aclarar, por último, que no es nuestra intención en este esbozo ser demasiado exhaustivos en la presentación de los datos históricos; más bien se trata de ilustrar las líneas generales y tendencias de la construcción de la ciudadanía social en las épocas que revisamos.

ORÍGENES DE LA CIUDADANÍA EN MÉXICO: SIGLO XIX

Como hemos visto en el capítulo anterior, la noción y la práctica de la ciudadanía moderna están íntimamente ligadas al nacimiento de los estados modernos, en particular al aniquilamiento del *ancien régime* desde las revoluciones inglesa, francesa y la independencia norteamericana, las cuales marcaron el triunfo del Estado liberal con su régimen constitucional de protección de los derechos (civiles y políticos) del ciudadano. En parte bajo el influjo de esos procesos y de las ideas que los legitimaron, nuestro país arribó al siglo XIX en medio de la lucha por su independencia política de España. Al conseguirla, el joven país inició un largo y difícil proceso de construcción de su aparato estatal, el cual incorporó los principios liberales (entre ellos la noción de ciudadanía) desde 1824 y de forma ya definitiva en la constitución de 1857.

Es evidente que a lo largo de este proceso no puede hablarse de ciudadanía social y, como veremos más adelante, apenas se fue perfilando de forma intermitente una ciudadanía política y civil para los varones. Eso si nos sujetamos sólo al eje legal. Empero, si atendemos a los otros dos ejes, podemos distinguir que ya desde 1814 e incluso antes se encuentran rudimentos institucionales y de participación que se relacionan con los derechos sociales, pero sólo como un antecedente y de forma más o menos indirecta, como por ejemplo en lo que toca al desarrollo de instituciones de

educación, salud y de formas solidarias de organización para la protección de la colectividad en situaciones de escasez y riesgo.

Antecedentes

Nuestra noción moderna de ciudadanía de ninguna manera arranca en el México prehispánico ni en el México colonial. Sin embargo, lo que nos interesa destacar en estos antecedentes, como sustrato histórico y punto de partida de los cambios postreros, es:

- 1) La situación correlativa y comparada de mujeres y hombres en las sociedades mexicas y colonial en términos de si ambos eran considerados miembros plenos en los ámbitos social, económico y político, con igual rango de prerrogativas y obligaciones.
- 2) Las instituciones, leyes o costumbres que de alguna manera pueden ser tomadas como un precedente de las formas institucionales que posteriormente darían forma a la modalidad históricamente específica de los derechos sociales de México para ambos géneros.

Determinar el grado de participación logrado en estos períodos (e incluso en el siglo XIX) es difícil debido a que no abundan los datos precisos ni confiables. Sin embargo, en ciertos casos sí hay algunos indicios que nos dan una idea de cuáles eran las principales tendencias.

Respecto al primer punto en relación con los mexicas —de quienes se dispone de mayor información para el periodo prehispánico—, María de Jesús Rodríguez³ nos aclara el panorama al plantear, con base en las escasas fuentes de que se dispone para el estudio de ese periodo, que las mujeres mexicas, tanto de la clase dirigente como del grupo de los *macehualtin*, tenían un papel social secundario y subordinado. Su tesis es interesante en especial porque frecuentemente se sostiene la creencia de que las mujeres entre los mexicas tenían un puesto relevante y contaban con un gran prestigio social. Rodríguez asegura que este tipo de creencias no pasa de ser parte de una idealización romántica —de la cual es corriente hacer objeto al pueblo mexica— o se trata tan sólo del resultado de enfoques poco críticos o ateóricos, ya que hay

³ Rodríguez, Ma. de Jesús, “La mujer y la familia en la sociedad mexica” en Ramos Escandón, Carmen (et al). *Presencia y transparencia: la mujer en la historia de México*, pp. 13-31.

pruebas fehacientes de que la vida de las mujeres en muchos ámbitos se encontraba en un plano secundario y marginal (aun cuando hay especialistas en la investigación de esta etapa de la historia de México ampliamente reconocidos, como León Portilla, Guadalupe López Escobar o Gertrudis Fierro González, que sostienen la postura contraria). Ciertamente la autora no se detiene en esta afirmación y se aboca a probarla por medio de contundentes ejemplos que demuestran cómo, pese a la importancia del trabajo y de las tareas asignadas a las mujeres, en ningún caso se presenta un reconocimiento y un nivel jerárquico equivalente al de los hombres en cuanto a prerrogativas, valoración social y responsabilidades públicas. En otras palabras, no hay un reconocimiento a un mismo nivel como miembros plenos de la comunidad para ambos géneros.

En cuanto al segundo punto en el mundo mexicana sobresalen: a) la existencia de instituciones educativas consolidadas a través de las cuales se cumplía la obligatoriedad de la educación para ambas clases sociales y para mujeres y hombres, aunque el tipo de instrucción que recibían unas y otros era muy distinto y de diversa duración; b) la presencia de instituciones que albergaban enfermos o inválidos, según lo registra Margarita García.⁴ No obstante no menciona qué grupos podían acceder a estas instituciones, es decir, no nos aporta elementos para determinar el grado de participación; c) los mexicas también contaban con almacenes de bastimentos para cubrir las necesidades de comida y ropa de los menesterosos y con los “positos”, que eran edificios donde se almacenaban los granos para evitar su carencia en tiempos de escasez y que subsistió como institución durante la colonia, sentando un precedente en la tradición de solidaridad social que en México cristalizaría en términos de derechos sociales hasta el siglo XX.

Por otra parte, durante la conquista y la colonia el escenario se complejizó en virtud de la introducción de un nuevo sistema de desigualdad social que condenó a la opresión a la gran masa de población indígena y las llamadas castas por parte de la población española y criolla. En términos del reconocimiento de los distintos grupos como miembros plenos de la sociedad, encontramos que los únicos que contaban con

⁴ García Flores, Margarita, *La seguridad social y la población marginada en México*, p. 85.

ese estatus eran los españoles y si acaso en algunos momentos los criollos se acercaban a una posición similar.

Sin embargo, a raíz del antecedente de subordinación femenina proveniente tanto del lado español como del lado indígena, nos topamos con un horizonte donde de distintas formas y en diferentes grados a lo largo de las desigualdades de étnia, clase y casta las mujeres de ningún modo asumían ese estatus de pertenencia plena. En el nivel legal, no había una serie de disposiciones homogéneas para todas las mujeres, sino que aquellas variaban según la posición social y estado civil que se tuviera. Al respecto Silvia Arrom comenta:

La ley española concedía considerablemente más derechos a las mujeres solteras y a las viudas que a las casadas, aunque menos que a los hombres de equivalente estado civil. Además, la ley distinguía entre mujeres “decentes”, ya fuesen vírgenes solteras u “honestas” esposas o viudas, y mujeres “suestras”, como las prostitutas, que ante la ley perdían buena parte de su protección.⁵

Tanto hombres como mujeres estaban sujetos a la autoridad paterna hasta los 25 años si permanecían solteros. Pero para los hombres la edad mínima para casarse era de 14 años y para las mujeres de 12. Ambos adquirirían independencia al cumplir su mayoría de edad, pero sólo los hombres la conservaban al casarse. Con el matrimonio las mujeres se colocaban bajo la protección legal del marido y necesitaban su permiso para cualquier operación legal; sólo si éste les era otorgado podían obrar luego con toda libertad. Conservaban el manejo de sus bienes adquiridos con anterioridad al matrimonio y el control de dotes y arras; pero en sí durante toda la colonia, a través de las leyes de 1505 (Siete Partidas, Leyes de Toro) y 1680 (Recopilación de las Leyes de Indias) se legalizó la sumisión de la mujer casada, a cambio de contar con el “privilegio” de la protección masculina.

Más aún, en 1585 se creó una institución para el control de las mujeres casadas: el depósito de esposas, el cual habría de permanecer vigente hasta 1974, es decir, subsistió todavía dos décadas después de que se reconociera el derecho político del voto femenino. El depósito era “un procedimiento judicial que tenía por objeto ‘recoger’ a las mujeres en proceso de divorcio o divorciadas y apartarlas de la vida social.”⁶ Ana Lidia García defiende la tesis de que, si bien esta institución fue creada

⁵ Arrom, Silvia, *Las mujeres de la ciudad de México 1790-1857*, p. 72.

⁶ García Peña, Ana Lidia. “El depósito de las esposas. Aproximaciones a una historia jurídico-social” en Cano, Gabriela y Georgette José Valenzuela (coordinadoras), *Cuatro estudios de género en el México urbano*

en un principio para controlar a las mujeres, para que no anduvieran solas por las calles poniendo en duda el honor de sus maridos y demás familiares, también fue un espacio a través del cual las mujeres pudieron huir de la violencia doméstica: la mayor parte de los divorcios eran promovidos por mujeres (aproximadamente el 77% entre los siglos XVIII y XIX) y la causa solía ser la presencia de violencia al interior de la familia. De esa manera, las mujeres podían estar protegidas de los maltratos y conseguir pensión alimenticia que durante el proceso del juicio se ejecutaba como medida precautoria mientras ellas estuvieran depositadas.⁷

Así, al parecer sólo en estado de viudez y de soltería durante la mayoría de edad las mujeres podían tener ciertas libertades y en casos de divorcios, los depósitos podían ser un refugio para escapar de la autoridad y violencia del esposo. Sin embargo, no había derechos políticos para las mujeres. Es más, los únicos que poseían el derecho de participar en el ejercicio del poder político eran los hombres españoles, en menor medida los criollos y a nivel local algunos mestizos. No había propiamente libertades civiles: de pensamiento, de expresión, imprenta, y de culto, en la medida de que el poderío de la Iglesia y el control de la metrópoli no lo permitían. Además, como los indios eran tomados como eternos menores de edad, se declaraba nulo y sin valor cualquier instrumento firmado por ellos.⁸

En el plano de aquellas leyes e instituciones que podemos tomar como antecedente o forma “primitiva” de prácticas relacionadas con los modernos derechos sociales, encontramos aún mayores elementos durante el periodo colonial. En educación, por ejemplo, recién consumada la conquista se crearon las primeras escuelas dirigidas por autoridades eclesiásticas, así como escuelas privadas y maestros particulares presentes en todas las ciudades españolas, pero no en las comunidades indígenas. Poco después incluso se daba paso a la creación de la primera institución de educación superior de la Nueva España: El Colegio de la Santa Cruz de Tlatelolco, en 1536, y luego una de las primeras universidades de

del siglo XIX, p. 29. Recordemos que en tiempos de la Colonia existía el divorcio eclesiástico y fue hasta 1859 que se sustituyó por el civil, aunque con iguales efectos prácticos pues ambos permitían la separación de los esposos, pero no la disolución del vínculo conyugal. Fue hasta 1914 que el divorcio adquirió esa propiedad de deshacer el vínculo conyugal.

⁷ *Ibidem*, pp. 32 y 33.

⁸ Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, p. 61.

Latinoamérica: la Real y Pontificia Universidad de México, establecida a partir de las cédulas reales de 1547 y 1551. Es claro, sin embargo, que los servicios educativos de mayor nivel estaban a disposición de un reducido sector de la población: aquél que también concentraba el poder político y económico. El grueso de la población novohispana, tanto urbana como rural, indígena y mestiza, estaba imposibilitado para acceder a los grandes centros educativos.

Aún más, hombres y mujeres españoles, criollos, indios y de las distintas castas presentaban marcadas diferencias con respecto a las oportunidades que tenían de instruirse. Lo dicho arriba sobre las grandes instituciones de educación superior, por ejemplo, debe entenderse no a nivel general, sino en el sentido de que tales instituciones cubrían la demanda de educación de los varones de los sectores acomodados, pero mantenían cerradas sus puertas a las mujeres provenientes de esos mismos sectores. De hecho es sabido que la educación formal de las mujeres en escuelas fundadas con ese fin fue escasa durante los dos primeros siglos de la Nueva España. Había muy pocas escuelas para niñas y jovencitas en proporción a la población total femenina. Lo que se estilaba para esos casos en la élite era enviar a las niñas (y también a los niños pequeños, previo a su instrucción en primeras letras con un profesor varón) con alguna “amiga” que les enseñara buenos modales y doctrina cristiana. En otros casos, españolas y criollas recibían alguna instrucción en un colegio o convento. En todos esos casos la educación frecuentemente se limitaba a enseñar las labores manuales “mujeriles”, buen comportamiento, el catecismo y, de manera excepcional, a leer y escribir.

Sin embargo, es importante mencionar que entre las familias acomodadas las mujeres podían contar con un mayor nivel de instrucción, pues les eran contratados profesores para ello. Así, la inexistencia de un sistema orgánico de educación formal destinado al sector femenino no significó que estuvieran cerradas absolutamente todas las posibilidades de alcanzar mayores niveles de preparación, al menos para algunas.⁹

Por su parte, prácticamente los únicos espacios de educación y quizá de cierta instrucción para las indias y mestizas de pueblos y ciudades eran la catequesis y la

⁹ Véase a este respecto: Gonzalbo Airzpuru, Pilar, *Historia de la educación en la época colonial. La educación de los criollos y la vida urbana*, pp. 319-339.

práctica del trabajo cotidiano; para las mestizas de las comunidades rurales eran en el mejor de los casos la escuela —donde recibían nociones de castellano y doctrina cristiana—, las “amigas” y las propias enseñanzas de sus madres y los párrocos; por último, las indias de las zonas rurales se educaban en el esquema de las tradiciones familiares y los usos y costumbres de sus respectivos grupos étnicos. Sólo de forma ocasional y de breve duración llegó a haber colegios fundados para la preparación de las indias.

La regla eran las mujeres analfabetas; la excepción, las mujeres instruidas. Fue sólo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII que se contó con centros verdaderamente educativos (es decir, diseñados para impartir específicamente una educación formal), con maestras y planes de estudio definidos.¹⁰ Situación que respondió a la adopción de los ideales de la Ilustración. En un tiempo en que los reformadores ilustrados estaban muy preocupados por la crianza de los niños para desterrar de sus mentes la superstición y dar paso a la razón y el conocimiento, cobró fuerza la idea de brindar educación a las mujeres para que pudieran ser buenas madres y esposas.

Así, se emprendió la fundación de algunas escuelas de enseñanza elemental (especialmente en la capital) tanto para niñas de sectores acomodados, como para las indias, aunque sin lograr demasiada cobertura en ningún caso.¹¹ Por supuesto con esta clase de medidas no se pretendía proporcionar una formación muy elevada a las mujeres y tampoco se tenía como propósito favorecer su movilidad social. No había, pues, la intención de modificar substancialmente el estado de cosas. Sin embargo, sí se lograron algunos cambios positivos para la situación de las mujeres como lo hace constar Silvia Arrom. Tan es así que ya para mediados del siglo XIX las resistencias a la educación femenina se habían reducido considerablemente en los sectores ilustrados y para 1856 un grupo de mujeres solicitó al entonces presidente Comonfort el establecimiento de una escuela secundaria para mujeres.¹²

Por otro lado, en cuanto al trabajo, es sabida la explotación a que fueron sujetos los grupos indígenas desde los inicios del régimen colonial a través del

¹⁰ Lozano, *op. cit.*, pp. 46-47.

¹¹ Arrom, Silvia, *op. cit.*, 38.

¹² *Ibid.*, pp. 21-41.

repartimiento y después al interior de las haciendas. También es sabido que desde España, ante los abusos de los conquistadores, se buscó expedir disposiciones legales que pusieran un freno a la crueldad con los indígenas.

Es notable señalar las disposiciones sancionadas en las Leyes de Indias, donde llegó a establecerse la protección a los menores, la regulación del contrato, el pago puntual de un salario semanal y con dinero, no en especie, la exigencia de un trato humano en las relaciones entre patrón y trabajador y la libertad de trabajo. Al respecto mandaba la autoridad real: “Porque es justo y conforme a mi intención que, pues los indios han de trabajar y ocuparse de todas las cosas necesarias a la República y han de vivir y sustentarse de su trabajo, sean bien pagados y satisfechos del, y se les hagan buenos tratamientos...”¹³ No obstante ser este un significativo precedente legal en materia laboral, estas leyes no se cumplieron y los abusos siguieron a la orden del día.

En este mismo ámbito, el laboral, llama la atención que, si bien en las ciudades era muy frecuente la participación de las mujeres en actividades productivas fuera de sus casas y sujetas a jornal (se calcula que más de la mitad lo hacían), fue hasta 1799 que Carlos III abolió las restricciones gremiales al trabajo femenino en la Nueva España. A partir de ahí y en adelante podrían las mujeres dedicarse a todos los trabajos y manufacturas acordes a las fuerzas y al decoro de su sexo.¹⁴ Los motivos tras esta reforma iban en el sentido tanto de procurar que las mujeres de las clases bajas fueran de utilidad al desarrollo económico, como de asestar un duro golpe al monopolio que ejercían los gremios, pues en el tenor de las nuevas ideas estos se habían convertido en un obstáculo para la economía.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar el precedente sentado por la importante intervención de Vasco de Quiroga, quien dentro de su labor organizó un sistema de capacitación para el trabajo y el primer sistema de servicios sociales pues en 1532 fundó la primera casa para niños expósitos y luego fundó 111 “hospitales”: 92 en Michoacán y 19 en el Estado de México. Las instalaciones de esos “hospitales” no estaban dedicadas exclusivamente a la atención médica; también funcionaban

¹³Citado por Sayeg, *op. cit.*, p. 63.

¹⁴ Lozano, *op. cit.*, pp. 50-51.

como centros de religión, de policía, de caridad para los indios y de organización del trabajo.¹⁵

Asimismo fue sobresaliente la presencia de los “positos” los cuales, como ya dijimos, datan de la época anterior a la conquista. Sin embargo, durante la colonia, además de servir como almacén de granos, se adicionaron otras tareas a esta institución, como el suministro de vestido a precios moderados para los indígenas. Incluso tuvo reconocimiento legal ya que en ciertas ordenanzas de 1560 se mencionaba la función asistencial de los “positos” y para 1792 ya era también una institución legalmente reconocida en la misión de proporcionar crédito a los agricultores.

En suma, encontramos hasta aquí un claro precedente de subordinación femenina en lo concerniente al campo de sus derechos y a su posición como miembro de la comunidad en relación con los varones. Empero, esta generalización no debe tomarse como absoluto en tanto hemos visto que no puede hablarse de hombres y mujeres como grupos homogéneos. Las diferencias de clase y casta podían llegar a ser incluso más importantes que sólo las desigualdades de género; fenómeno que, con sus raíces en los períodos que acabamos de revisar, veremos repetirse después.

Ciudadanía y género en el proceso de construcción del Estado mexicano

El inicio del siglo XIX con la lucha de independencia trajo consigo cambios importantes en torno a los tres ejes que hemos planteado, pero también mantuvo varias inercias. Los cambios más visibles se dieron sin duda en el ámbito político y en las partes legal e institucional, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo. Las inercias en muchos casos se presentaron sobre todo en el nivel de las prácticas sociales y de ciertos valores, en particular en lo que tiene que ver con el reconocimiento del papel de mujeres y hombres en la vida social y sus derechos, si bien desde fines del siglo XVIII se habían gestado algunas transformaciones significativas en beneficio de las mujeres.¹⁶

Empero, en la construcción de lo que a partir de ese siglo puede llamarse ciudadanía, las mujeres quedaron excluidas. No fue necesario especificar que ellas no

¹⁵ García Flores, Margarita, *op. cit.*, p. 87.

¹⁶ *Cfr.* el capítulo primero del ya citado estudio de Silvia Arrom.

eran ciudadanas; simplemente la inercia acerca de las ideas y prácticas que sobre el “bello sexo” prevalecían hacían impensable su participación como miembros plenos de la sociedad, con los mismos derechos políticos y civiles que los varones. Derechos que por cierto en el ámbito legal fueron reconocidos y negados, o por lo menos omitidos, según los vaivenes de los conflictos entre liberales y conservadores; es decir, no fueron adquiridos de forma segura y progresiva.

Ahora bien, el camino de la lucha contra el antiguo orden y por la construcción de una nueva nación desde un principio se vio claramente influido por las ideas liberales que previamente habían tenido tanto éxito en Estados Unidos y Francia. Sin embargo, Sayeg advierte que el liberalismo mexicano que ya desde entonces se perfilaba fue matizado por preocupaciones marcadamente sociales. Es ostensible que el liberalismo individualista a ultranza tuvo mucha fuerza en varios momentos a lo largo del convulso siglo XIX, hasta finalmente resultar triunfante en la constitución de 1857. Por ello no deja de llamar la atención que en documentos tan tempranos como la Constitución de Cádiz o los *Sentimientos de la Nación* de Morelos se encuentren plasmados algunos rasgos de lo que el propio Sayeg y otros autores denominan doctrina socio-liberal¹⁷

Es notorio, por ejemplo, cómo en la elaboración de la Constitución de Cádiz sobresalió la participación de diputados americanos que ya en 1812 se pronunciaban por subrayar la importancia de la educación pública. Ramos Arizpe, uno de esos diputados, se expresaba de la siguiente manera al respecto: “La educación pública es uno de los primeros deberes de todo gobierno ilustrado, y sólo los déspotas y tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos para más fácilmente abusar de sus derechos”¹⁸

Sin embargo, fue en los *Sentimientos de la Nación* de Morelos donde encontramos de manera más completa este tipo de elementos antecedentes de los derechos sociales. Morelos, además de pronunciarse por la defensa de los derechos civiles de propiedad y seguridad, por la igualdad, en contra de la esclavitud y de la tortura, hizo puntuales referencias a aspectos laborales y educativos. Los puntos 9º y 10º de su documento tratan del trabajo:

9º. Que los empleos sólo los americanos los obtengan.

¹⁷ Véase por ejemplo, Sayeg, *op. cit.*, p. 105-107.

¹⁸ *Ibid.*, p. 73.

10°. Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha.

No obstante el punto decimosegundo es el más elocuente en estos temas:

12°. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejores sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.

Morelos plasmó aquí una clara preocupación por que el sistema jurídico del nuevo país consignara entre sus disposiciones aquellas que estuvieran encaminadas no sólo a constituir el régimen político y administrativo de la nación, sino sobre todo a mitigar las desigualdades, promover la educación y proteger los derechos de los trabajadores.

Frente a esta clara inquietud de Morelos, resulta curioso que la Constitución de Apatzingán no recogiera esos principios sociales. A lo mucho se hablaba en su artículo 39 de que la instrucción debía ser favorecida como necesaria a los ciudadanos. No obstante, es en esta primera carta magna donde encontramos la primera declaración de derechos fundamentales del ciudadano en México. Se defendían la igualdad, el derecho a la seguridad (arts. 27, 28, 32 y 33), la propiedad (arts. 34 y 35) y la libertad de pensamiento, expresión e imprenta (art. 4). Igualmente quedaron claros los derechos políticos en ella: el sufragio universal (art. 65) y la igualdad de todos los hombres para el ejercicio de las funciones políticas (arts. 6 y 7).

Es tal vez más interesante cómo poco a poco se fueron moderando los planteamientos en torno a los derechos, hasta que en la Constitución liberal de 1824 éstos quedaron prácticamente desdibujados. De forma dispersa aparecían a lo largo del documento derechos civiles (sección séptima del título quinto) como las garantías de legalidad e irretroactividad, contra las aprehensiones ilegales y de forma indirecta apareció también la libertad de imprenta (art. 50).

Tampoco los derechos políticos se encontraban nítidamente especificados en la Constitución de 1824, o al menos no de la forma tan explícita como aparecían en la Constitución de Apatzingán, donde se explicaba de forma pormenorizada qué requisitos debían cumplirse para votar o participar en los cuerpos de decisión. En la Constitución de 1824 un grado de especificidad parecido se encontraba sólo en los

artículos 19, 20, 21, 28, 29, 76 y 144, donde se hablaba de los requisitos para ser electo diputado, senador o miembro del poder judicial.

En cuanto a disposiciones de carácter social, la Constitución sólo dictaba en la fracción I de su artículo 50 que el congreso tenía facultades para

Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.

En el aspecto laboral la única mención relacionada se hacía en la fracción XXIII de ese mismo artículo cuando establecía que el congreso podía “crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones”.

Un retroceso mayor en la construcción de la ciudadanía se encuentra en la Constitución conservadora de 1836. En ella, se conservaban las libertades, pero se restringían. También apareció una peculiaridad en la concepción de los derechos: se consignó un catálogo de “derechos del mexicano”; es decir, no se hablaba en el sentido más general de “derechos del hombre”, como era común hacerlo siguiendo el ejemplo de los franceses.

Pero es quizá en el campo de los derechos políticos donde encontramos la mayor regresión: del sufragio universal decretado en la Constitución de Apatzingán, pasamos a un régimen totalmente censatario de los derechos políticos. No bastaba con ser varón mexicano por nacimiento para ser ciudadano, había que poseer cierta renta anual para aspirar a tener el derecho a votar (arts. 7 y 8 de la Primera Ley). Y si se tenía la aspiración de ocupar el cargo de diputado, presidente, gobernador o miembro del supremo poder conservador, la cantidad de la renta mínima aumentaba (art. 12 de la Tercera Ley, art. 14 de la Cuarta Ley, art. 6 de la Sexta Ley y art. 10 de la Segunda Ley, respectivamente). El carácter anti-igualitarista de esta constitución llegaba al grado de establecer que los derechos de ciudadanía se suspendían por el estado de sirviente doméstico y por no saber leer ni escribir (art. 10 de la Primera Ley).

En ese sentido, era de esperarse la ausencia de normas relativas a preocupaciones sociales en esta constitución, así como en las posteriores Bases Orgánicas de 1843, de igual carácter conservador, o en el Acta de Reformas de 1847

con la que se hicieron muy pocas modificaciones a lo asentado en la Constitución de 1824. Lo más cercano a esta clase de inquietudes se encontraba en el art. 25 de la Sexta Ley de la Constitución de 1836 y en la fracción XI de la Constitución de 1843, pues se ocupan de la salubridad pública. Y no deja de ser curioso este dato pues sólo en estas constituciones centralistas y en ninguna federal fue donde de alguna manera, aunque incipiente, se incluyó el asunto de la salud.¹⁹

El nuevo y definitivo impulso a los derechos civiles y políticos vendría en la segunda mitad del siglo XIX, con el triunfo del liberalismo. La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma señalan esa victoria. En estas leyes se encontraban expresadas nuevamente las garantías individuales, pero de manera más definida. Los primeros 29 artículos de la Constitución de 1857 instauraron el catálogo de “derechos del hombre” (no sólo “del mexicano”) donde se defendían las garantías de propiedad, libertad y seguridad. Asimismo se implantó de forma plena el sufragio universal (arts. 34 y 35) y demás derechos políticos.

Sin embargo, si nos atenemos al análisis de Fernando Escalante, en realidad, por el lado de la participación en la práctica cotidiana, a lo largo del siglo XIX no hubo ciudadanos propiamente ni en el aspecto civil ni en el político, pese a lo que dijeran las leyes. Según este autor: “No había ciudadanos porque no había *individuos*. La seguridad, los negocios, la política, eran asuntos colectivos [y casi siempre sólo de naturaleza local]. Pero nunca, o muy pocas veces, podían tener una solución general que a la vez fuese eficaz, convincente y presentable.”²⁰ Y esto ocurría porque durante el siglo XIX, en su accidentado y conflictivo proceso de su construcción, el Estado mexicano se veía incapaz de imponer una obediencia generalizada, ya que carecía de dominio efectivo sobre el grueso de la población tanto urbana, pero sobre todo rural. El Estado, para mantenerse,

debía negociar, en cada caso, con redes de intermediarios que ostentaban una representación, si no legal, más sólida que la de las instituciones formales. Porque se apoyaba en su capacidad de gestión de los intereses particulares de una localidad, una región, un cuerpo; un intermediario conseguía votos o soldados, conseguía créditos, manifiestos, porque a cambio podía ofrecer privilegios, seguridad, empleos. (...) Con esos materiales se reconstruyó el Estado. Porque los intermediarios lo necesitaban para organizar formalmente su dominio. El Estado abastecía a los intermediarios de puestos y

¹⁹ Rocha Baranda, Juan Francisco, “La evolución del derecho sanitario y el derecho a la protección de la salud”, en Soberón Acevedo, Guillermo (et al), *Derecho constitucional a la protección de la salud*, p. 116.

²⁰ Escalante Gonzalbo, Fernando. *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes...*, p. 290.

empleos, de dinero, de privilegios; de leyes también, que les permitían negociar la desobediencia de su red. El Estado hacía posible, además, solucionar los conflictos entre clientelas, entre caciques o caudillos, por el reconocimiento formal del mando de uno u otro, de los intereses de un grupo o del contrario.²¹

Por otra parte, en los análisis sobre la Constitución de 1857 suele ponerse especial atención al proceso que la gestó desde que se creó el constituyente. Una de las razones para ello es que durante las sesiones se llevaron a cabo largas discusiones donde algunos diputados planteaban la necesidad de contemplar el aspecto de la desigualdad social o “lo social” en la ley fundamental. Sin embargo, a final de cuentas triunfó el liberalismo más individualista, más clásico, y por lo tanto se dejó de lado el llamado “liberalismo social mexicano” que ya se había divisado en las ideas de Morelos y surgiría en toda su plenitud en 1917.

Lo más que llegó a disponerse en este sentido fueron lineamientos muy generales en torno a la educación y el trabajo. El artículo 3º establecía la libertad de enseñanza; el 4º defendía la libertad de profesión, industria o trabajo, y el 5º sentenciaba que nadie estaba obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución.

Cabe señalar que con la Independencia la previsión y la asistencia sociales continuaron funcionando de acuerdo a la tradición y con formas heredadas de la Colonia hasta los tiempos de la Reforma, pues fue justo a partir de ella que se puso fin a la etapa de la caridad cristiana (ejemplificada en el tipo de instituciones que fundara Vasco de Quiroga) e inició la fase de la beneficencia pública. Esto se produjo cuando Juárez “adscribe al gobierno central la responsabilidad de ésta, cuando crea la Dirección General de Fondos de Beneficencia y exceptúa de toda contribución los bienes afectos al propio fondo.”²²

Ahora bien, ya hemos dicho que todas estas leyes relativas a la construcción de la ciudadanía excluían a las mujeres, al menos en cuanto a los derechos civiles y políticos, sin necesidad de hacerlo explícito. Julia Tuñón precisa que de hecho el marco jurídico que regulaba la situación de las mujeres estaba aparte: “El estatuto legal que reglamenta la condición de las mexicanas es muy vago en el siglo XIX, pues la consideración en todos los bandos es que ellas están al interior de la familia, y las

²¹ *Ibid.*, pp. 289-290.

²² García Flores, Margarita, *op. cit.*, p. 91.

costumbres privadas se legislan poco.”²³ Es por eso que a grandes rasgos se llegó a mantener una continuidad legal con la época colonial en este aspecto.

En ese sentido, se conservó el mandato novohispano que mantenía a las mujeres bajo la tutela del marido al interior de la familia. Sólo en casos de viudez se lograba su independencia jurídica y económica. Hacia fines del siglo XIX, el Código Civil para el distrito y Territorios Federales de 1870 y el código civil de 1884, ambos de influencia napoleónica, establecían la sujeción de las mujeres solteras mayores de edad, pero menores de 30 años a la autoridad paterna y materna, y la obligada sumisión y obediencia de las mujeres casadas a sus esposos. Ellas no podían tener la patria potestad de sus hijos, y si querían disponer de sus propios bienes, trabajar fuera de casa o comparecer en asuntos judiciales requerían de la autorización escrita de sus maridos.²⁴

Al parecer sólo excepcionalmente se llegó a discutir en el escenario público la cuestión de los derechos de las mujeres. Francisco Zarco da cuenta de cómo en los debates para la conformación de la Constitución de 1857 apareció una intervención del diputado Ignacio Ramírez en clara alusión a este tema:

[Ramírez] observa que el proyecto se olvida de los derechos más importantes, que se olvida de los derechos sociales de la mujer, y dice que no piensa en su emancipación, ni en darle funciones políticas..., pero observa que en el matrimonio la mujer es igual que el varón y tiene derechos que reclaman que la ley debe asegurar.²⁵

Por lo visto el llamado de Ignacio Ramírez fue desoído en el constituyente. Sin embargo, el precedente, que indica quizá una cierta toma de conciencia con respecto al problema, ahí quedó.

En el aspecto educativo, hubo a partir de los años setenta del siglo XIX un cambio notable, con la creación de la primera escuela secundaria para mujeres en 1869 y de instituciones para preparar profesoras (como la Normal para Señoritas creada en 1889). Es importante anotar también que entre 1886 y 1889 se graduaron la primera dentista, la primera cirujana y la primera abogada de México.²⁶

²³ Tuñón Pablos, Julia, “Las mexicanas del siglo XIX. Entre el cuerpo y el ángel” en Blanco, *op. cit.*, p. 67.

²⁴ Navarrete, Ifigenia M. de, *La mujer y los derechos sociales*, p. 110-11.

²⁵ Moreno-Bonett, Margarita. *Los derechos humanos en perspectiva histórica. De los derechos individuales a los derechos sociales 1857-1917*, p.137.

²⁶ Tuñón, *op. cit.*, p. 81.

Aún con esos avances, la educación femenina seguía encontrando resistencias en todos los grupos sociales, por temor de perder la autoridad sobre las mujeres y de tener que competir con ellas por las fuentes de empleo. Sin embargo, los ideólogos que impulsaban la educación de las mujeres argumentaban que con ella no se buscaba lograr la igualdad entre hombres y mujeres —la cual consideraban imposible—, sino mejorar a la sociedad con buenas madres.²⁷

Es pertinente hacer notar que incluso con los logros en el sector femenino, a nivel general la cuestión educativa en el país presentaba monumentales rezagos. En la antesala de la Revolución, el censo de 1910 registraba una población de 15.2 millones de habitantes, de los cuales más del 80% era analfabeta.²⁸ Situación que se presentó aun a pesar que desde el régimen de Juárez se emprendió una reforma educativa —de la cual el impulso a la educación femenina era una parte— donde se estableció la instrucción primaria gratuita para “los pobres”.²⁹

Y aunque la imagen ideal de las mujeres continuaba siendo la de esposa y madre que permanecía en las labores domésticas encerrada en el hogar (es decir, realizando trabajo de reproducción mientras se suponía que el marido salía a desempeñar trabajo productivo para el sustento familiar), resultan reveladores algunos datos que nos indican cómo sobre todo a partir del porfiriato aumentó la presencia femenina en el trabajo extradoméstico. Se dice que en 1885 trabajaban en México 183 mil 293 mujeres, las cuales representaban el 26.5% de la PEA total. Ya hacia 1900 el número de mujeres que trabajaba fuera de sus hogares pasó a 210 mil 66 y las que se ocupaban en el servicio doméstico eran sólo 188 mil 61.³⁰

También ingresaron a la industria, en especial en los ramos textil y tabacalero. Y si sus compañeros varones laboraban en condiciones sumamente precarias en estas

²⁷ Carner, Françoise, “Estereotipos femeninos en el siglo XIX” en Ramos Escandón, *op. cit.*, p. 105.

²⁸ Robles, Martha. *Educación y sociedad en la historia de México*, p. 75.

²⁹ Es decir, desde una visión meramente asistencial y no como derecho. Sayeg, *op. cit.*, p. 383. Por otro lado, para tener una idea del impulso a la educación femenina exponemos algunos datos: en 1875, por ejemplo, de las 8,103 escuelas primarias que había en todo el país, 5,567 eran para niños, 1,594 para niñas, 584 mixtas, 124 para hombres adultos, 21 para mujeres adultas y el resto sin clasificación. Asimismo, ya había un total de 14 escuelas superiores para mujeres. Galván, Luz Elena, *La educación superior de la mujer en México: 1876-1940*, pp.10 y 12.

³⁰ Tuñón, *op. cit.*, pp. 74-75.

industrias del Porfiriato, las mujeres aún más. Les pagaban entre la mitad y la tercera parte que a los hombres por una jornada que solía ser de 12 horas.³¹

Con todo, es importante mencionar que durante el último tercio del siglo XIX la toma de conciencia de algunos grupos de mujeres sobre su propia situación hizo que surgieran los primeros brotes del movimiento feminista y en sí los primeros reclamos de derechos por parte de mujeres en colectivos y no sólo en lo individual, ya fuera desde el ámbito de las intelectuales o desde las obreras.

En el primer caso, esto se vio favorecido justamente por la ampliación que se dio a la educación femenina y en particular por el fomento para preparar profesoras, con lo cual aumentó considerablemente la proporción de éstas: de ser alrededor de la cuarta parte del magisterio, en 1878, hacia 1907 pasaron a representar alrededor del 70%. En el segundo, diversas publicaciones obreras de la época dan testimonio de cómo las trabajadoras no podían estar al margen del movimiento obrero y de cómo se fue gestando la demanda de sus propios derechos.³² Ambos casos representaron un precedente importante para el desarrollo de la Revolución Mexicana y las posteriores luchas y demandas feministas que habrían de rendir sus frutos en el reconocimiento de ciertos derechos a lo largo del siglo XX.

Por otra parte, en el rubro de salud es sobre todo en el Porfiriato donde vemos los cambios más sobresalientes en especial en el ámbito legal e institucional. Fue cuando se creó un Consejo de Salubridad y se le puso bajo la dependencia de la Junta Directiva de Beneficencia Pública. Asimismo se estableció un Código Sanitario (1889) con el que se creó el Consejo Superior de Salubridad, el cual dependía directamente del Ejecutivo federal. En dicho código se hablaba ya de medidas sanitarias y de seguridad en las fábricas (capítulo V), pero no con la idea de beneficiar a los trabajadores o de proteger algo que se considerase como un derecho, sino más bien con la intención de proteger a las comunidades vecinas del impacto negativo que podrían causar las industrias en el entorno y en la salud.

Pese a estos avances, que corrieron a la par de los adelantos médicos que fueron promovidos o traídos a México, no fue sino hasta 1908 que, mediante una reforma del artículo 72 constitucional promovida por Porfirio Díaz, se crearon

³¹ *Idem.*

³² *Cfr.* la antología *La mujer y el movimiento obrero mexicano en el siglo XIX.*

facultades constitucionales sobre esta materia correspondientes al Congreso, con lo cual se establecía la obligación explícita del Estado en esta materia. Asimismo Díaz impulsó una modernización de las instituciones hospitalarias, que sin embargo sólo benefició a las clases privilegiadas y siguió dejando fuera a los trabajadores y las trabajadoras.

En la antesala de la Revolución Mexicana, en algunos estados de la república comenzaron a surgir iniciativas de protección a los trabajadores, con medidas que vendrían a ser el antecedente más claro del posterior establecimiento de la seguridad social. En 1905 en el Estado de México el gobernador emitió un decreto con el que se reconocía la existencia de accidentes de trabajo y la responsabilidad de los patrones del pago de indemnizaciones. En 1907 en Nuevo León también fueron aprobadas medidas semejantes.³³ Probablemente estas iniciativas surgieron en parte como respuesta para contener la agitación obrera creciente que llegaría a su punto más dramático en Cananea y Río Blanco.

EL ARRIBO DE LOS DERECHOS SOCIALES: SIGLO XX

Aunque las primeras medidas hacia el Estado Social y de Bienestar —y en consecuencia hacia el reconocimiento de los derechos sociales— se llevaron a cabo en la Alemania de fines del siglo XIX, no fue sino hasta 1917 que este tipo de disposiciones fue llevado a nivel constitucional por primera vez en el mundo. Y no fue en Alemania, sino en México a resultas de la Revolución, como antecedente más inmediato y determinante, pero también de forma más o menos indirecta como consecuencia de aquella larga e incierta trayectoria previa, de la cual no hemos presentando más que un bosquejo en la primera parte de este capítulo.

Ahora toca analizar el cambio que significó en el Estado liberal mexicano y en la ciudadanía de mujeres y hombres la aparición de los derechos sociales a partir de la Revolución Mexicana, así como procurar un seguimiento comparativo, en sus implicaciones de género, de la evolución legal, institucional y de la participación que siguieron estos derechos hasta la crisis del llamado desarrollo estabilizador.

Veremos además un nuevo elemento que aparecerá en este recorrido: los movimientos de mujeres en la lucha por sus derechos, sobre todo civiles y políticos.

³³García Flores, Margarita, *op. cit.*, p. 93.

El marco constitucional de los derechos sociales y las bases institucionales: los primeros años

La constitucionalización de varios derechos sociales en 1917 fue una consecuencia directa de la lucha social de la Revolución, la cual se expresó en las armas, pero también en distintos planes, programas y pactos de las diversas fuerzas participantes, así como en algunas leyes a nivel estatal o federal. Si bien en el apartado anterior hemos visto que de mucho tiempo atrás datan varios antecedentes de los derechos sociales, fue en los primeros años del siglo XX, antes de 1917, cuando se multiplicarían las demandas en torno a este tipo de derechos, así como las expresiones legislativas e institucionales que buscaban darle una salida a esa clase de demandas.

La agitación revolucionaria

Los antecedentes más directos los encontramos desde 1906 en movimientos obreros como el de Cananea, donde se exigía entre otras cosas un salario mínimo y el establecimiento de una jornada máxima de 8 horas, o en el Programa del Partido Liberal Mexicano, donde se establecían importantes medidas en torno a la educación, el trabajo y la seguridad social; muchas de las cuales habrían de ser incluidas posteriormente en la constitución, como la educación obligatoria y la obligación del Estado para impartirla y velar por que hasta los más pobres accedieran a la instrucción básica, jornada máxima de trabajo, salario mínimo, obligación de los patrones al pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo, entre otras.³⁴

También destacan otros ejemplos, en medio ya del periodo revolucionario, como las incipientes medidas legislativas que impulsó Francisco I. Madero para la protección de los obreros³⁵, el Pacto de la Empacadora, en 1912, o la ley del trabajo de Yucatán en 1915;³⁶ documentos en los cuales se establecían medidas referentes a los derechos laborales y la seguridad social, así como medidas agrarias; todas ellas del tipo de lo que sería establecido luego en los artículos 123 y 27 de la Constitución de 1917. En sentido similar, como otro producto de la Revolución, apareció en 1916 el

³⁴ Sayeg, *op. cit.*, pp. 431-436 y 462-476.

³⁵ García, *op. cit.*, pp. 94-95.

³⁶ Álvarez, María del Carmen G., *La seguridad social en México*, p. 4

Programa de Reformas Político-Sociales que en sus 41 artículos establecía disposiciones acerca del trabajo, la tierra y la educación.

Detrás de todas estas proclamas, demandas y leyes estaban mujeres y hombres que desde distintas posiciones participaron en el proceso revolucionario. En particular aquéllas (cuya participación no se restringió a las míticas figuras de las adelitas y las soldaderas), comenzaron a organizarse en torno a las diversas facciones revolucionarias y desde ahí exigir el reconocimiento del derecho al voto femenino. Así lo hicieron en 1911, por ejemplo, las mujeres de la organización Amigas del pueblo, quienes habían apoyado activamente a Madero.

Los derechos sociales en la Constitución de 1917 y las medidas de los primeros gobiernos posrevolucionarios

La ley fundamental de 1917 recogía la mayor parte de las inquietudes y demandas surgidas en medio de la vorágine revolucionaria. Así, aquellas preocupaciones sobre la educación fueron tomadas en cuenta en la elaboración del artículo 3º; las que tenían que ver con las condiciones laborales en el artículo 123 (el cual en su fracción XXIX incluía una referencia a algunas previsiones de seguridad social: cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros); mientras que todo lo relacionado a la propiedad de la tierra se contempló en el artículo 27. En cuanto a salud, la fracción XVI del artículo 73 quedó casi igual a como el régimen porfirista había reformado el artículo 72 de la Constitución de 1857, y no planteaba tal cual el derecho a la salud.

Es más, si bien el artículo 3º de la Carta Magna originalmente señalaba que la educación sería libre, laica y gratuita, tampoco establecía explícitamente el *derecho* a la educación. Es decir, para 1917 se había dado un gran paso al llevar a rango constitucional aquellas cuestiones sociales que por mucho tiempo estuvieron fuera de los fundamentos del Estado mexicano, netamente liberal; pero el reconocimiento explícito de algunos derechos sociales aún no estaba completo para ese momento y por lo tanto ese reconocimiento es relativamente reciente.³⁷ Debido a esto y al lento proceso de construcción de una estructura institucional y legal completa para el ejercicio de los derechos sociales, la Constitución de 1917 puede verse más como una

³⁷ Cfr. Pérez Alvarado, Tomás, *op. cit.*, pp. 266-267.

agenda o proyecto para el futuro, el cual nunca se cumplió totalmente. Se presentaron importantes avances, aunque por episodios, a lo largo de buena parte del siglo XX, pero éstos fueron casi frenados en la década de los ochenta.³⁸

No obstante, esos preceptos sociales contenidos en la Constitución fueron el punto de partida sin el cual no habría tenido sustento, ni siquiera posibilidad, la expedición de leyes generales y secundarias que poco a poco irían contribuyendo a detallar las condiciones jurídicas e institucionales del ejercicio de los derechos sociales.

Pero antes de echar un vistazo a esa evolución jurídica e institucional cabe preguntarse si la innovadora Constitución de 1917 trataba igual a los hombres y las mujeres en cuanto a los derechos sociales. De inmediato se hace patente que no. De hecho, tampoco en cuanto a derechos civiles y políticos había igual trato. De entrada, no había una igualdad de mujeres y hombres ante la ley. Ésta sólo vendría a establecerse mucho después, con la reforma al artículo 4º en 1974.

Muestra del mantenimiento de esa desigualdad se presentaba en la parte civil en la Ley de Relaciones Familiares expedida en 1917, poco después de promulgada la Constitución. Con ella se reformaban los códigos civiles de 1870 y 1884 (éste todavía se encontraba vigente en el país). Sí se establecía en esa ley la igualdad entre ambos cónyuges al interior del hogar: ambos decidirían sobre la educación de los hijos, por ejemplo; y también se reconocía el derecho de las mujeres casadas a administrar y disponer de sus bienes o a comparecer en un juicio. Empero, se continuaba estipulando que el cuidado del hogar y los hijos era responsabilidad de las mujeres y por tanto, ellas seguían sin poder trabajar fuera del hogar sin consentimiento previo de su esposo.³⁹

Por otra parte, decíamos más arriba que en 1911 la organización Amigas del Pueblo demandó el reconocimiento del derecho al voto femenino; pero no fue escuchada. Durante los trabajos del Congreso Constituyente varias mujeres también presentaron esta demanda, sin embargo nuevamente fue negada con el siguiente argumento:

³⁸ Brachet-Márquez, Viviane y Orlandina de Oliveira, “Mujer y legislación social mexicana” en *Estudios Sociológicos*, vol. 20, núm. 60, septiembre-diciembre, 2002, pp. 537-581.

³⁹ Rocha, Martha Eva, “Las mexicanas en el siglo XX”, en Blanco Figueroa, *op. cit.*, p. 106.

El hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos no funda la conclusión de que éstos deben concederse a las mujeres como clase. La dificultad de hacer la selección autoriza la negativa.

La diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, *la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los de los miembros masculinos de la familia; no ha llegado entre nosotros a romperse la unidad de la familia, como llega a suceder con el avance de la civilización*; las mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta de todo movimiento colectivo en ese sentido.

Por otra parte, los derechos políticos no se fundan en la naturaleza del ser humano, sino en las funciones reguladoras del Estado, en las funciones que debe ejercer para que se mantenga la coexistencia de los derechos naturales de todos; en las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana no se advierte la necesidad de conceder voto a las mujeres.⁴⁰

Nótese el tipo de argumentación en la que se sustenta la negativa: es la típica lógica liberal que exponíamos en el capítulo anterior; la cual, como sugiere Jeanine Anderson, supone erróneamente que los ciudadanos “no pueden tener familia”. Además, si el sustento de esa negativa se encontraba en la incapacidad y falta de interés de las mujeres en el juego político, entonces también resultaba algo irrisorio plantear los derechos políticos de los hombres, pues en aquel tiempo buena parte de ellos eran analfabetas y sin instrucción; lo que, visto así el problema, en la práctica dificultaría considerablemente el ejercicio responsable y conciente de sus derechos.

Ya en el terreno de los derechos sociales el panorama presentaba notables avances para la época, pero también importantes rezagos. En cuanto a la educación y la salud, no se presentaba una diferencia legal explícita en la condición de hombres y mujeres. Sin embargo, era palpable que el acceso a las instituciones de educación, desde el nivel básico hasta el superior, era diferenciado: las mujeres tenían menos presencia que los hombres.

En el terreno laboral, la primera gran diferencia venía desde el momento en que las mujeres no tenían la misma libertad para trabajar que los hombres, como vimos en relación con la Ley de Relaciones Familiares. No obstante, la fracción VII del artículo 123 mandaba que a trabajo igual debía corresponder salario igual, sin importar el sexo. Asimismo, la fracción II prohibió a las mujeres el trabajo nocturno en la industria y en los establecimientos comerciales, así como los trabajos insalubres o peligrosos.

⁴⁰Citado por Sayeg, *op. cit.*, p.799. Cursivas nuestras.

En ánimo de proteger a las mujeres, con estas medidas se les daba el mismo trato que a los menores de edad.⁴¹

Muy pronto en varios estados se desarrolló una legislación derivada de ese artículo, la cual contemplaba diversos esquemas de seguridad social. Yucatán fue el primero al expedir su Código de Trabajo en 1918. Le siguieron Puebla (1921), Campeche (1924), Tamaulipas (1925), Veracruz (1925) y Aguascalientes (1928). Además, en 1919 se formuló la Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales; en 1925 se elaboró el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 123, se promulgó la Ley de Pensiones Civiles de Retiro —que representa el antecedente directo del ISSSTE e incluía pensiones por vejez, inhabilitación, muerte o retiro, pero no por maternidad— y también en esa época, bajo el gobierno de Álvaro Obregón, se formuló el primer proyecto de Ley de Seguro Social. Llegó incluso a presentarse a Portes Gil otro proyecto de Ley sobre Seguro Social en 1928, el cual con algunas modificaciones fue la Ley del Seguro Social de 1943. En consonancia con estas disposiciones, en 1929 se reformó la constitución para considerar de utilidad pública la expedición de una ley de esa naturaleza. Así, se le dio al Seguro Social un carácter obligatorio y vinculante para el Estado.⁴²

En tanto, en educación entraba en marcha el ambicioso proyecto vasconcelista en educación básica, el cual sentaría las bases de los posteriores progresos educativos. Con Vasconcelos inició oficialmente la SEP y aumentó el presupuesto a la educación. Vasconcelos además impulsó como nunca antes la educación popular y rural y buscó la difusión de obras humanísticas y científicas a precios reducidos, bajo la óptica de que la educación no debía tener el fin utilitario de capacitar mano de obra, sino la alta misión de formar mejores ciudadanos. Empero, a pesar de la innegable trascendencia del proyecto vasconcelista, el cambio de poder de Obregón a Calles representó un viraje radical en la política educativa. Con Calles se buscó alfabetizar y educar con la expresa finalidad de contar con mano de obra calificada y así dar cauce al fomento industrial.

⁴¹ Enríquez Rubio, Ernesto. “Política laboral federal sobre equidad en el trabajo” en *Equidad en el trabajo*, pp. 58-59.

⁴² Álvarez, *op. cit.*, pp. 4-5 y 85.

A decir de Martha Robles, tal viraje trajo también consecuencias diferenciadas para hombres y mujeres:

El proyecto vasconceliano abría la posibilidad de integrar una participación cultural para hombres y mujeres, sin embargo, el modelo educativo del “maximato” cerraba de nuevo las esperanzas femeninas de compartir con los hombres las oportunidades educativas y, con ellas, la posibilidad de disfrutar los beneficios laborales que trae consigo la formación profesional. La mujer, producto de la revolución, tendría que conformarse con entrenamientos y labores comerciales o artesanales.⁴³

Esta situación está representada por la fundación de una Escuela Industrial Comercial para Señoritas en Michoacán, donde se capacitaba a las mujeres para laborar en la pequeña industria y hacer bordados, tejidos, peluquería, repostería e impartir enseñanza primaria; es decir, se les preparaba en tareas socialmente consideradas *femeninas*. Pese a lo que afirma Martha Robles, no hay que subestimar el papel que pudieron haber tenido este tipo de escuelas en la incorporación de un grupo de mujeres al mercado laboral en un periodo donde aún estaba en declive la participación femenina en ese ámbito, como veremos más adelante.

En esa década, por otra parte, varios grupos de mujeres continuaron presionando para la obtención de sus derechos políticos. Esto dio lugar a que de forma temporal en algunos estados como Yucatán, Chiapas y San Luis Potosí se reconociera el derecho al voto femenino. Sin embargo, cuando los gobiernos que abrieron esa posibilidad terminaron, las cosas volvieron a lo de antes.⁴⁴

La década siguiente, la de los años treinta, en el terreno de la ciudadanía social sería inaugurada con la expedición de la Ley Federal del Trabajo en 1931, la cual:

dedicó un capítulo especial para las mujeres y menores de edad, además de algunas disposiciones específicas para la mujer contenidas en otros capítulos. El artículo 21 le otorgó el derecho a contratarse naturalmente sin requerir el consentimiento de su cónyuge, derogando implícitamente [la] disposición del Código Civil que facultaba al hombre a oponerse a que su esposa trabajara. Sin embargo, permanecieron las limitaciones al trabajo femenino que tenían como propósito su protección.⁴⁵

Un año después entró en vigor un nuevo Código Civil (que había sido expedido en 1928) con el cual se dio un paso más hacia la igualdad entre mujeres y hombres, ya que en él: se reconoció a las mujeres domicilio propio, igual autoridad que los

⁴³ Robles, *op. cit.*, p. 118.

⁴⁴ Rocha, Martha Eva, *op. cit.*, p. 121 y Gómez, Patricia Laura, “La construcción de la ciudadanía. El caso mexicano” [trabajo presentado en el IV Coloquio Interdisciplinario de estudios de género, Buenos Aires, del 1 al 3 de diciembre de 1994, Universidad de Buenos Aires], p. 382.

⁴⁵ Enríquez, *op. cit.*, p. 58.

varones al interior del hogar, la facultad de compartir la responsabilidad de los asuntos domésticos y la educación de los hijos, su derecho a desempeñar cualquier oficio, trabajo o profesión fuera del hogar —siempre que no se afectara la administración del ámbito doméstico y contara con el consentimiento de su marido— y el derecho a administrar y disponer de sus bienes. Sumado a esto, se establecía que las mujeres, sin importar su estado civil, podían disponer de su persona y sus bienes con capacidad legal para tomar parte en contratos y adquirir obligaciones, una vez que llegaran a la mayoría de edad.

En el ámbito del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, en esta década estuvo a punto de lograrse el voto femenino a nivel federal en 1937. Sin embargo, pese a que la reforma constitucional al artículo 34 ya estaba aprobada, nunca se publicó. Esta no fue, sin embargo, la única iniciativa del gobierno cardenista que se quedó congelada. En 1938 Cárdenas envió una iniciativa de Ley de Seguros Sociales que preveía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales y la cobertura de riesgos por accidentes, vejez, maternidad, invalidez, entre otros; pero debido a la difícil situación que se presentó a raíz de la expropiación petrolera no se procedió a su aprobación.⁴⁶

Empero, sí hubo algún avance en la construcción de la ciudadanía social, al menos de algún sector de hombres puesto que a pesar de no haberse fundado todavía un organismo de seguro social a nivel nacional, los ferrocarrileros, petroleros y electricistas recibieron importantes prestaciones sociales.⁴⁷ Al mismo tiempo en cuanto a la salud se creó en 1937 la Secretaría de Asistencia Pública, con el propósito de brindar atención médica a toda la población y también se “dio inicio a una política de atención para la salud al medio rural, mediante el servicio social de los pasantes de medicina y los servicios médico-sanitario-ejidales, que en 1941 pasaron a ser los Servicios Rurales Cooperativos.”⁴⁸

Durante el gobierno de Cárdenas quizá una de las acciones más llamativas relacionadas con los derechos sociales se daría en el terreno de la educación al

⁴⁶ Álvarez, *op. cit.*, p. 5-6 y García Flores, *op. cit.*, pp. 101-103.

⁴⁷ Soria, Víctor M., “La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el período 1971-1985” en Gutiérrez Garza, Esthela (coord.), *Testimonios de la crisis: 2. La crisis del Estado de Bienestar*, p.178.

⁴⁸ López Acuña, Daniel, *La salud desigual en México*, p. 102.

modificar el artículo 3º para instaurar la educación socialista. Aunque en sí misma aún no asentaría el derecho a la educación en cuanto tal, sí representó un cambio importante, aunque temporal, en el cual muchos profesores y profesoras participaron de forma activa. Además, la educación socialista, que perduró hasta 1945, generó una respuesta clara por parte de las élites: frente a la tendencia socialista oficial de las escuelas públicas, comenzaron a surgir varias instituciones de educación superior privadas que obviamente se oponían a tales ideas.

Así, durante las primeras dos décadas de la época posrevolucionaria apenas se fueron haciendo los primeros intentos —la mayoría aún congelados— de dar forma legal e institucional más práctica a los derechos sociales consagrados en la constitución. Es decir, la ciudadanía social tanto de mujeres como de hombres se encontraba aquí a inicios del camino y con un panorama todavía difícil e incierto: las medidas desmercantilizadoras apenas iban en vías de cristalizarse en condiciones económicas y canales institucionales adecuados. Si bien no hay que olvidar que la brecha entre la ley y la práctica en México siempre ha sido patente en perjuicio de hombres y mujeres; pero en muchos casos más discriminatorias para ellas.

Quizá la situación para las mujeres era más incierta que la de los hombres, puesto que apenas iban logrando tener algunas libertades civiles mínimas para poder aspirar a ejercer de manera plena al menos algunos de sus derechos sociales (como el derecho a trabajar libremente) y no podían ejercer el derecho político de participar en los espacios de decisión de modo que no podían influir mucho de forma directa sobre el rumbo y la modalidad de sus derechos sociales en el nivel legal e institucional. Ciertamente, este tipo de participación en la práctica ni siquiera la tenían garantizada la inmensa mayoría de los varones; pero al menos para ellos ya no había razón para gastar esfuerzos en una lucha por el reconocimiento legal de sus derechos políticos.

Además ya desde estas primeras décadas los derechos sociales conquistados se dirigían a proteger básicamente a los empleados de tiempo completo sin distinción de sexo, de manera que la población que no participaba en el mercado de trabajo (como una buena parte de las mujeres) quedaba excluida de muchos de los beneficios que las nuevas leyes e instituciones establecían, a excepción del terreno de la educación. Este rasgo habría de permanecer en la construcción de la ciudadanía social durante las siguientes décadas.

Por otra parte, incluso cuando encontramos en estos años iniciativas relevantes, sería hasta el rápido proceso de industrialización, modernización y expansión económica que arrancó en los 40 cuando las contradicciones sociales empujarían a poner en marcha los adelantos que anteriormente habían quedado detenidos —por falta de recursos y de consenso— y a proponer otros.

Reformas legales y ampliación de la red institucional: el desarrollo acelerado

El crecimiento económico sostenido que vivió el país por varios años desde 1940 vino de la mano con varios fenómenos contradictorios: el viraje hacia posiciones políticas más conservadoras y autoritarias, la creación de las grandes instituciones de seguridad social y su expansión acelerada, las luchas de los trabajadores por el reconocimiento y el respeto de sus derechos, acompañadas de represión, pero también de la consecución de más prestaciones sociales, el control corporativo de los sindicatos, el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, entre otros.

La década de los cuarenta inició con la creación, en 1941, de una Comisión Técnica para la elaboración de un proyecto de Ley de Seguros Sociales. El trabajo de dicha comisión habría de dar forma a la ley publicada en 1943, con la cual se creó el IMSS. Ya en el anteproyecto de dicha ley se reconocía que México era una excepción entre los países de Europa y América pues aún no contaba con una legislación de seguros sociales, incluso a pesar de que desde la Constitución de 1917 y su reforma de 1929 lo estipulaban, de que la OIT había hecho varias recomendaciones en ese sentido y de que en repetidas ocasiones ésa había sido una demanda del movimiento obrero.

Con todo, la nueva institución nacía conceptuando al seguro social “como un sistema contra la pérdida del salario y trató de cubrir, de forma total, todos los riesgos que pudieran afectar la estabilidad en su percepción, coordinándolos dentro de una ley completa.”⁴⁹ La obtención de recursos se haría de forma tripartita: trabajadores, patrones y Estado.

⁴⁹ Álvarez, *op. cit.*, p. 9. La parte que se expone a continuación acerca del desarrollo del IMSS está basada fundamentalmente en esta obra de María del Carmen Álvarez, pp. 9-21.

Los riesgos que entraban en el esquema eran: por enfermedades y accidentes de trabajo, vejez, maternidad, muerte, invalidez, cesantía en edad avanzada y enfermedades generales. Entre ellos destacan, a manera de ejemplo:

Por enfermedades y accidentes de trabajo: Se otorgaría al trabajador, en caso de total incapacidad, una pensión durante el resto de su vida, equivalente al 60% del monto de su salario. Si se tratara de incapacidad parcial, la pensión sería determinada según el daño causado. Además, para proteger la salud de los trabajadores, se contaría con atención médica, quirúrgica y farmacéutica.

- a) *Vejez:* A los trabajadores con 65 años cumplidos o 60 si hubieran perdido el empleo, se les otorgarían pensiones vitalicias en proporción a su salario, compuestas de una cuantía básica y de aumentos dependiendo la cantidad de cotizaciones que hubieran cubierto, sólo si tuvieran 13 años y medio de afiliación al seguro.
- b) *Maternidad:* En este caso, la trabajadora tendría derecho a recibir atención obstétrica durante todo el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, así como también gozaría de un subsidio durante los 84 días (42 anteriores al parto y los 42 posteriores), contaría con una ayuda (en dinero o en especie) para lactancia hasta por 6 meses después del parto.
- c) *Muerte:* En caso de fallecimiento del trabajador, el Seguro pagaría los gastos de entierro y concedería pensiones a la viuda y a los hijos menores de 16 años.

Ahora bien, la nueva ley, que representó desde un inicio una base fundamental de los sistemas de salud y seguridad social en beneficio de muchos trabajadores, encontró opositores entre los empresarios, comerciantes y dueños de compañías de seguros desde el momento de la presentación del anteproyecto. Se argumentaba:

- 1) Que el IMSS competiría con los seguros privados en forma desleal, ya que las compañías privadas de seguros estaban sujetas a la vigilancia de la Secretaría de hacienda y el Instituto no.
- 2) El artículo 27 de la ley no autorizaba que los patrones contrataran seguros de grupo con empresas privadas.
- 3) El Instituto tenía la facultad de verificar los seguros de riesgo y enfermedades profesionales cuando en la mayoría de los países ese seguro, aunque obligatorio, podía contratarse libremente.

Este sector incluso entregó personalmente a Ávila Camacho sus objeciones. No obstante, hemos de suponer que a causa de la presión internacional y de las propias presiones del movimiento obrero tales objeciones no fueron tomadas en cuenta.

Así, una vez creado el nuevo sistema en el papel, empezó a ponerse en marcha la obtención de recursos materiales para la construcción de la infraestructura necesaria. Como ha ocurrido en otras ocasiones en cuanto a la creación de instituciones e implantación de políticas, el IMSS empezó a funcionar en todas sus modalidades en el Distrito Federal, a partir de 1944. De modo que para su informe presidencial de ese año, Ávila Camacho daba cuenta de que el IMSS controlaba (propios o subrogados) 117 consultorios, 31 clínicas, 2 sanatorios, 1 hospital de maternidad y 5 hospitales estaban en construcción. No obstante, la operación nacional de la institución se daría hasta la década de los sesenta.

No hay que olvidar, por otro lado, que con el surgimiento del IMSS y en el desarrollo posterior del sistema de seguridad social mexicano seguiría apuntalándose una división de la población en grupos con derechos desiguales: el derecho a la seguridad social no sería universal, sólo los trabajadores formales y sus familias serían los beneficiarios.

En el plano de los servicios de salud para toda la población destaca que en 1943 se dio la fusión entre la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad, dando origen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y a través de ella se llevó a cabo la construcción de las grandes instituciones hospitalarias como el Instituto Nacional de Cardiología o el Hospital infantil, con los cuales se amplió y mejoró la atención médica a la población abierta.⁵⁰

Mientras que en el sexenio siguiente la infraestructura del IMSS habría de tener un crecimiento acelerado y muy pronto se ampliarían los servicios y todo el régimen por los estados de Puebla, Nuevo León, Guadalajara, Tlaxcala, Veracruz, Guerrero, Chihuahua, Yucatán, Oaxaca, México y el territorio de Baja California Norte. También se realizó una reforma de la Ley para corregir el desequilibrio financiero en el ámbito de las enfermedades generales y maternidad, así como de aumentar el monto de las pensiones por enfermedad, vejez y muerte.

En el terreno de la educación destacó la reforma del artículo 3º para eliminar la educación socialista y garantizar la libertad de credo o doctrina en 1945. Este hecho permitió aumentar la participación religiosa en la educación a través de escuelas

⁵⁰ Soria, *op. cit.*, p.179.

privadas, las cuales aumentaron en este periodo; en especial desde los años cincuenta.

En 1947 se hicieron modificaciones a la Ley de Pensiones Civiles con el fin de extender el abanico de prestaciones sociales de los trabajadores del Estado, mejorar las que ya existían y poder incorporar a ese sistema a un número mayor de trabajadores y de organismos públicos.

Ese año también fue importante pues se consiguió que fuera reformado el artículo 115 constitucional con la finalidad de reconocer el derecho al voto femenino, pero sólo a nivel municipal. Así como en 1917 se le negaba ese derecho a las mujeres argumentando que sus inclinaciones e intereses estaban del lado del ámbito doméstico-familiar y no en el mundo público-político, ahora se usaban razonamientos semejantes para “conceder” que votaran en las elecciones municipales. Se decía que en el ámbito comunitario las mujeres eran más aptas para intervenir por su vocación y mayor cercanía hacia el ámbito privado; así, los hombres podrían dedicarse a la “gran política”.⁵¹

Pero más allá de la circulación de ese tipo de ideas, en un sentido social y político puede explicarse esta “concesión”⁵² debido a: 1) las presiones internacionales en esta materia, pues en los años cuarenta México era de los pocos países, incluso de América Latina, que no reconocía este derecho de las mujeres; 2) necesidad del voto femenino ante la escasez de hombres por el fenómeno de la migración temporal a los Estados Unidos; 3) la búsqueda de incorporar a las mujeres en la estrategia desarrollista.

Sería también este tipo de razones, y la presencia de un clima político favorable al partido oficial, lo que motivaría a Ruiz Cortines para por fin promover la reforma al artículo 34 constitucional con la cual se reconocería el derecho al sufragio de las mujeres en 1953.

Llegados a este punto vale la pena recalcar que ninguno de los avances en materia de derechos fueron meras concesiones desde arriba, ni los derechos políticos

⁵¹ Gómez, *op. cit.*, p. 384.

⁵² En efecto, luego del fracaso de la década de los treinta cuando estuvo a punto de conseguirse el reconocimiento del derecho al sufragio femenino en todos los niveles, hubo un reflujo del movimiento feminista. Se agrupó en torno al partido oficial, y desde ahí buscó impulsar sus demandas, de manera que la reforma de Miguel Alemán fue vista justamente como una concesión presidencial.

de las mujeres, ni los avances en legislación laboral, de salud, educación o seguridad social. El proceso de construcción de ciudadanía social, si bien en cierta medida respondía a un carácter paternalista del Estado, se fue desarrollando más que nada a partir del surgimiento y extensión de diversos movimientos sociales (o presiones “desde abajo”) como de hecho resultó muy evidente a fines de la década de los cuarenta y en la década de los cincuenta, cuando la presión obrera se hizo muy manifiesta. Víctor Soria nos ilustra este punto cuando afirma que:

a menudo, la expansión o mejoramiento de la seguridad social vinieron después de huelgas o movilizaciones de la clase trabajadora. De esta manera, en 1948 el gobierno concedió nuevos beneficios a los ferrocarrileros después que éstos habían abandonado la CTM (la central obrera oficialista más grande); en 1949 se incrementaron las prestaciones en el IMSS para contrarrestar la presión de organizaciones obreras independientes como la UGOCM, la cual había tomado una actitud radical contra el sector campesino del PRI. En 1951 los cañeros fueron el primer grupo rural en recibir servicios de maternidad, después de una violenta huelga.

Durante 1954 el gobierno de Ruiz Cortines promovió la formación del Bloque Unido de Obreros (BUO) que incluía a las centrales sindicales oficialistas, para contrarrestar la influencia de la Confederación Revolucionaria de Trabajadores. Esto fue acompañado de la extensión de cobertura a trabajadores agrícolas permanentes en los estados de Sonora y Sinaloa y para 1958 se amplió a diez estados del norte. En 1958 el movimiento obrero incrementó sobremanera las huelgas, entre las que las de los ferrocarrileros y telegrafistas fueron las más importantes. El gobierno de López Mateos rompió la huelga de ferrocarrileros utilizando el ejército, encarcelando al secretario general del sindicato. Además el ejército acabó con el movimiento campesino y se puso en prisión a los líderes. Poco después el gobierno incrementó los salarios de los trabajadores incluyendo los de las fuerzas armadas y los servidores públicos y estableció para los obreros la participación de las ganancias de las empresas. Se aprobaron también reformas a la Ley del Seguro Social en 1959 que ampliaron la cobertura de las áreas rurales.⁵³

Por otra parte y como respuesta al movimiento magisterial, en ese mismo año se promovió la creación del ISSSTE. Para fundarlo se realizó una nueva reforma constitucional, esta vez al artículo 123: se adicionó el apartado B, donde se reunieron los derechos que el Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos y Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), creado en 1938, había planteado. Entre esos derechos se incluían prestaciones por maternidad, vejez, salud y riesgos de trabajo.

En sus inicios el patrimonio del ISSSTE estuvo básicamente constituido por todo aquello que había formado parte de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro. Al igual que el IMSS, el ISSSTE inició teniendo bajo su control establecimientos de atención a la salud subrogados, pero rápidamente con la expansión de la institución

⁵³ Soria, *op.cit.*, pp. 179 y 184.

los fue sustituyendo por unidades propias, en la década de los sesenta. Asimismo fue ampliando sus servicios al incluir, por ejemplo, guarderías e impulso a la construcción de viviendas.⁵⁴

Por otro lado, la ley del ISSSTE, con la estipulación de mejores derechos para las madres trabajadoras, fue el antecedente para que en la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1962 también se avanzara en esta materia puesto que, por ejemplo, se extendió el periodo de descanso anterior y posterior al parto.

Sin embargo, surgió una situación interesante: se estableció el derecho de las madres trabajadoras al servicio de guarderías para sus hijos. Interesante porque, por un lado, este derecho responde al derecho de los hijos a ser cuidados, protegidos y educados, y por otro, cuando se plantea como un derecho exclusivo de las madres trabajadoras es en el presupuesto de que son ellas las únicas responsables del cuidado y atención de los hijos (trabajo de reproducción), aun cuando se dediquen también a actividades productivas, al igual que sus parejas varones.

Cabe aquí la observación que hacíamos en el capítulo anterior siguiendo a varias autoras: la construcción de la ciudadanía social de las mujeres, la consecución de sus derechos sociales, se ha realizado sin cuestionar ni alterar gran cosa la situación de desigualdad entre hombres y mujeres en la asignación de los roles sociales, pues muchas veces sólo ha significado una sobrecarga de trabajo y responsabilidades para las mujeres; sobre todo en tiempos de crisis, como expondremos más adelante en el cuarto capítulo. Trabajo y responsabilidades que además no han sido tan valorados como los de los hombres, en el mismo ámbito doméstico o dentro del mercado laboral.

Otra de las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo en ese año apuntó a establecer la posibilidad de que las mujeres con cargos directivos o con los conocimientos o experiencia para desempeñarlos participaran en labores peligrosas e insalubres. Esta medida significó quitar apenas una barrera legal de discriminación laboral que hacía que las mujeres fueran tratadas como menores de edad bajo el argumento de la protección de su salud (sobre todo en el entendido de una supuesta

⁵⁴ Álvarez, *op. cit.*, pp. 86-89.

debilidad constitutiva del sexo femenino y por el daño inadmisibles que la capacidad de sus cuerpos para la maternidad podría sufrir).

Sobresalió además en el sexenio de Adolfo López Mateos su Plan de Once años en torno a la educación, que incluyó la incorporación de los libros de texto gratuitos para toda la primaria y un aumento importante en la oferta educativa. Con Torres Bodet al frente de la SEP se perfilaba un espíritu similar al de Vasconcelos con respecto a extender la cobertura en educación y la cultura.

Ahora bien, ya entrados en los procesos de la década de los sesenta, se distinguió sin duda la figura de Díaz Ordaz y su “ciudadanía autoritaria”, a decir de Sergio Tamayo.⁵⁵ Este autor caracteriza así la actitud de ese presidente frente al Estado y los ciudadanos, debido a la marcada preocupación de Díaz Ordaz por el orden aun a costa de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos; pero en especial de las ciudadanas, de quienes afirmaba que sólo se les podría *permitir* participar en asuntos políticos siempre y cuando no descuidaran sus responsabilidades en el hogar.

Asimismo se destacó durante su sexenio por un lado la alta valoración de los derechos civiles y por otro, la consideración de los derechos sociales como un simple favor de la ley. Es decir, para Díaz Ordaz era el Estado el único responsable, no los ciudadanos, de velar por el cumplimiento, protección o ampliación de esos derechos. En parte esa visión explica el por qué pese a que primero Díaz Ordaz declaraba que el derecho a huelga sería respetado, al momento en que los médicos se organizaron en la lucha por sus derechos (1964) y se fueron a huelga, fueron descalificados y atacados desde el gobierno. 1968 es otra muestra de qué tan duro fue castigada la disidencia, cualquier disidencia.

Es cierto que había avances notables en las leyes e instituciones de salud, seguridad social y educación, así como en el ámbito de los derechos laborales; pero esto se daba en un contexto de corporativismo y autoritarismo asfixiantes a fines de los sesenta. Es más, pese a la rápida y deslumbrante construcción del andamiaje legal e institucional que más o menos venía dándose desde las décadas pasadas, en este periodo el ejercicio de los derechos se encontraba muy limitado para amplios sectores

⁵⁵ Tamayo, Sergio. *Los veinte octubres mexicanos...*, p. 99-111.

de la población. La crisis económica mundial y nacional de la década de los setenta vendría a agudizar esta situación.

En estos años, como consecuencia del movimiento de 1968, el populismo de Echeverría hizo que se promoviera la asistencia social para la población, pero a costa de reducir al mínimo los derechos civiles en la práctica. Aumentó la represión en la misma medida en que las disidencias en sindicatos y diversos sectores sociales se multiplicaban. Tanto él como López Portillo llevaban la bandera de la expansión de los derechos ciudadanos, pero esto en los hechos no siempre se dio así.

Hubo, eso sí, un avance en la condición legal de las mujeres. En 1971 una reforma a la Ley Federal de la Reforma Agraria promovió una mayor participación económica de las mujeres en el sector agrario⁵⁶ y se estableció de forma explícita que las mujeres ejidatarias tenían los mismos derechos que los hombres. Además, en el marco de la celebración, en 1975, del Año Internacional de la Mujer, Echeverría promovió una serie de reformas entre las cuales se aprobó la modificación del artículo 4º para por fin incluir la igualdad entre hombres y mujeres. También se aprobó, luego de siglos de vigencia, el fin del “depósito de esposas”.

Tanto Echeverría como López Portillo hicieron modificaciones a la Ley Federal del Trabajo. El primero, en las reformas de 1972 dio más concesiones a los empleados públicos y creó el INFONAVIT, pero restringió el derecho a huelga. El segundo, en 1980, aumentó aún más esas restricciones.

Así, vemos los primeros signos del retroceso, aunque también hubo esfuerzos para aumentar el gasto público y se realizaron importantes obras en materia educativa, lo cual cada vez resultó más difícil debido a los tiempos de creciente inflación, al complicado escenario político caracterizado por las confrontaciones entre el gobierno y el sector empresarial y a las presiones externas.

En 1973 se estableció una Ley Federal de Educación que reemplazó a la Ley Orgánica de la Educación Pública, como parte de la gran reforma educativa echeverrista. Con esa reforma se hicieron modificaciones curriculares y se ampliaron

⁵⁶ Pedrero Nieto, Mercedes. *Cinco dimensiones sobre la situación de la mujer mexicana: legal...*, p. 13. Por supuesto una medida de esta naturaleza tiene dos caras: la que por un lado abre la posibilidad del reconocimiento y ampliación de la labor de las mujeres en el terreno económico, pero por otro también puede ser una medida “montada” en las desigualdades de género destinada principalmente a explotar más a las mujeres sin trastocar en lo absoluto la dinámica de las relaciones inequitativas entre ellas y los hombres.

considerablemente los servicios educativos en todos los niveles, de modo que se consiguió que aumentaran el número de aulas y profesores, así como la matrícula. No obstante, no se consiguió la reestructuración (en un sentido descentralizador) de la SEP que tantos especialistas en temas educativos señalaban como necesaria.⁵⁷

Además, durante la década de los setenta, ante la crisis en puerta, se hicieron magros esfuerzos para cubrir a sectores de la población como la fuerza de trabajo no asalariada, los pobres de zonas urbanas y un sector más amplio de la población rural. Es en ese contexto que se creó el CONASUPO (mediante el cual se compraban productos agrícolas a precios de garantía y se distribuían) en 1970 y la COPLAMAR (paquete también dirigido a los pobres que proporcionaba servicios gratuitos, prestaciones de CONASUPO y otras a la población que por aquél entonces se denominaba “marginada”) en 1977. Todavía antes que explotara la crisis en México, COPLAMAR recibió mayor presupuesto entre 1979 y 1981 gracias a la euforia petrolera.⁵⁸

Sin embargo, ya para fines de la década, las presiones del Fondo Monetario Internacional y los contextos mundial e interno harían que López Portillo se convirtiera en el primer presidente de la transición al neoliberalismo.⁵⁹

Así, si evaluamos el panorama de la construcción de la ciudadanía social de mujeres y hombres sólo desde los ejes legal e institucional encontramos hasta aquí una evolución no lineal, sino bastante accidentada y que no corresponde del todo con la coherencia del modelo marshalliano (mucho menos con las interpretaciones más esquemáticas de tal modelo).

En el caso de los hombres, resulta claro que si bien desde tiempos anteriores a la conquista hay antecedentes de tener un lugar favorecido con respecto a las mujeres, queda claro que no son ni han sido un grupo homogéneo de seres privilegiados, aunque muchas veces en las leyes y las instituciones se les haya tratado así. Esto es particularmente cierto en cuanto a los derechos políticos y civiles durante el siglo XIX, donde además encontramos que tales derechos sufrieron las vicisitudes de la construcción del Estado mexicano, de modo que presentaron avances y

⁵⁷ Gallo, María, *Las políticas educativas en México...*, pp. 87-97.

⁵⁸ Brachet-Márquez, Viviane y Orlandina de Oliveira, *op. cit.*, p. 545.

⁵⁹ *Ibid.*, p.117.

retrocesos legales e institucionales. Por ejemplo, unas veces era reconocido el sufragio universal (masculino), y otras ese derecho era negado a muchos varones analfabetas y sin las rentas mínimas que establecían las constituciones.

En el campo de la ciudadanía social desde inicios del siglo XX el proceso siguió un camino acumulativo, pero lento y conflictivo, lo cual se manifestó en los brotes de lucha social que ocurrieron en varios momentos de este periodo. Destacó además que ni siquiera en el ámbito legal ni en el institucional se abarcara a todos los hombres: sólo los trabajadores asalariados entraron directamente en el proceso de desmercantilización que presuponen los derechos sociales. Las excepciones en principio fueron el derecho a la educación y el derecho a la salud.

En el caso de las mujeres, el proceso de construcción de su ciudadanía social ha sido aún más peculiar. Ellas han estado subordinadas por los varones en múltiples relaciones sociales y excluidas de los espacios públicos de decisión desde antes de la conquista. En el siglo XIX nunca fueron tomadas en cuenta para el establecimiento de sus derechos políticos y civiles, aunque hacia fines de ese periodo registraron algunos importantes avances institucionales en el ámbito educativo.

Empezaron a reconocerse algunos de sus derechos sociales en 1917, cuando todavía muchos de sus derechos civiles y los políticos les eran negados. A inicios de la década de los cuarenta se les contempló en las prestaciones del recién creado IMSS, como trabajadoras o como esposas e hijas de trabajadores, pero aún no podían votar ni eran consideradas iguales a los varones a nivel constitucional. Poco a poco les fueron adicionados derechos, pero siempre en el marco del supuesto de la familia tradicional compuesta por el varón-proveedor que labora en el ámbito extradoméstico y obtiene un ingreso, la esposa-madre que dedica su vida al trabajo doméstico no pagado y los hijos que ella debe atender. La configuración de las guarderías como prestación social se inscribió en esa lógica y se presentó triunfalmente como un apoyo destinado a las madres trabajadoras, pero no así a los padres trabajadores

De la expansión a la crisis: algunos datos sobre la participación en la ciudadanía social de mujeres y hombres en el siglo XX

Exponer la construcción de la ciudadanía social de hombres y mujeres durante el siglo XX a partir del eje que hemos definido como participación se vuelve más difícil que

hacerlo desde los otros dos ejes. La razón estriba en el hecho de que a lo largo de la mayor parte del siglo pasado rara vez se generaban datos específicos por sexo en los estudios sociodemográficos. El interés en indagar acerca de la situación particular de mujeres y hombres respecto una gama cada vez más amplia de indicadores es relativamente reciente, pues data de fines de la década de los setenta. No obstante, los esfuerzos más significativos de recopilación, sistematización y análisis de este tipo de información se han dado desde el decenio de los noventa.⁶⁰

Por un lado este hecho nos indica hasta qué punto, en las instancias encargadas de recopilar aquella información, se concebían como naturales los papeles de género tradicionales y la organización de las instituciones que los reproducen (como la familia, los partidos políticos, la escuela, etcétera). Por otro lado, la ausencia de datos representa un claro límite para nuestro estudio, pues nos impide conocer de forma pormenorizada el estado concreto y diferenciado del ejercicio de los derechos sociales de mujeres y hombres. Más aún, se ve restringida la posibilidad de contrastar entre el “antes” y el “después” de la crisis del Estado de bienestar para varios indicadores. Sin embargo, es claro que, aunque no muy abundantes, hay datos para algunos indicadores generales que nos permiten vislumbrar tendencias con cierto grado de certidumbre, en especial a partir de mediados de los setenta.

Trabajo

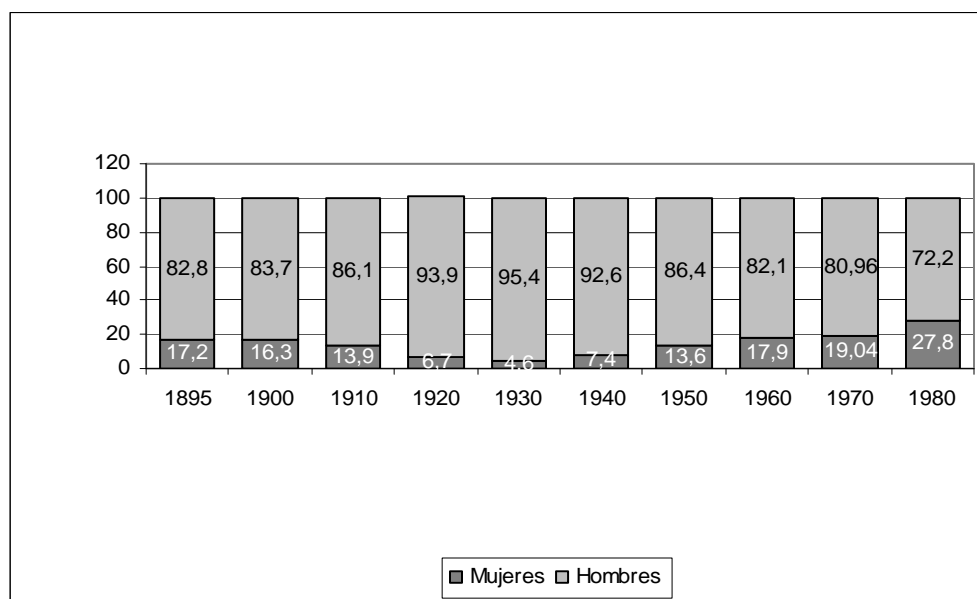
La diferencias y desigualdades de género en el terreno de los derechos laborales está definida en gran medida tanto por la evolución de las condiciones económicas y del modelo de desarrollo prevaleciente a lo largo de buena parte del siglo XX, como también por los cambios en el campo de la organización familiar, los avances en educación y salud, y en algún grado por las repercusiones de los movimientos de mujeres (esto sobre todo entre los sectores urbanos). Resulta por ejemplo muy claro cómo la evolución de la participación económica femenina tiene correspondencia tanto con las variaciones en las condiciones económicas, como con cambios demográficos y sociales más amplios.⁶¹ En este sentido el fenómeno sin duda más notable es el marcado aumento de la participación femenina en el mercado

⁶⁰ García, Brígida (coord.), *Mujer, género y población en México*, p. 29-34.

⁶¹ Véase a este respecto: Rendón Gan, Teresa, *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres...*, pp. 99-121.

laboral. A lo largo del siglo XX dicho aumento no fue lineal, pero puede decirse que a partir de la década de los cuarenta el ascenso se dio de forma ininterrumpida, como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 2.1 Evolución de la composición de la fuerza de trabajo por sexo en México, 1895-1980 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de INEGI, *Estadísticas históricas de México*, cuadro 6.4, pp. 310-311.

Este fenómeno se presentó junto con la persistente posición subordinada de las mujeres en múltiples relaciones sociales y en particular en los aspectos legal e institucional de la ciudadanía en general y de la ciudadanía social en particular. Por tanto, es de esperarse que muchas de las implicaciones de la mayor presencia femenina en el mercado de trabajo no fueran del todo positivas para las mujeres. Y en efecto, entre 1910 y 1942, Brachet-Márquez y Oliveira advierten cómo

a pesar de ciertas mejoras en la calidad del empleo que la nueva legislación puso a disposición de las mujeres, ellas continuaron concentrándose en las industrias manufactureras preindustriales más retrógradas (los textiles, por ejemplo) con respecto a las relaciones de administración laboral.

Y agregan enseguida las autoras que “a pesar de la escasez de información cuantitativa sobre este periodo, es posible concluir con certeza que la calidad del empleo a que tenían acceso las mujeres en esos días era inferior a la que disfrutaban los hombres, cuando menos con respecto a los niveles salariales.”⁶²

⁶² Brachet-Márquez, Viviane y Orlandina de Oliveira, *op.cit.*, p. 558.

De la década de los cuarenta a los ochenta las tendencias en ese sentido no cambiaron mucho, excepto por el hecho de que la incorporación de las mujeres al mercado laboral se diversificó hacia los servicios (sobre todo en las áreas de educación y salud) y el comercio, además de que se aceleró. Sin embargo, en general sus condiciones de trabajo continuaban siendo inferiores a las de los hombres y, además, cargaron con la doble jornada del trabajo doméstico y extradoméstico.

Los hombres tampoco se encontraban en la mejor situación. De la Garza ilustra claramente cómo en los años cuarenta y durante las dos décadas siguientes el salario real tuvo varias fluctuaciones, algunas de ellas descendentes, a tal grado que, por ejemplo, de 1939 a 1946 tan sólo en el Distrito Federal el salario real obrero disminuyó en poco más de 50%. Entre los años cincuenta y sesenta hubo una ligera mejora en el salario real; la cual, empero, no ocurrió de manera uniforme entre toda la clase trabajadora.⁶³

La década de los setenta fue época de efervescencia social, en especial obrera. Muestra de ello fue el incremento considerable en el número de emplazamientos a huelga y de huelgas efectivamente registradas,⁶⁴ así como el notable surgimiento de los sindicatos independientes, en los que trabajadoras y trabajadores intervinieron. Además, también fue un periodo en el que, según datos oficiales, se alcanzaron tasas de desocupación abierta de hasta 8.1% (en 1977).⁶⁵ La difícil situación se acentuó justamente a partir de la segunda mitad de la década, a causa de los primeros efectos del agotamiento del modelo económico y del persistente autoritarismo y corporativismo del régimen.

Seguridad social

La cobertura de la seguridad social creció aceleradamente desde la creación del IMSS en 1944, el cual surgió con 355,327 derechohabientes. Para 1946 cubría en 19 municipios a 631,099 personas, equivalente al 4% del total de la población del país. En 1950 inició la seguridad social en Petróleos Mexicanos (PEMEX) con un total de 137,939 derechohabientes, mientras que el IMSS ya atendía a 974,105. Por su parte el ISSSTE surgió en 1960 con 487,742 derechohabientes; mientras que para entonces

⁶³ De la Garza, Enrique, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, pp. 44 y 125-128.

⁶⁴ Tamayo, Sergio, *op. cit.*, p. 377.

⁶⁵ INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo 1, p. 314.

el IMSS ya contaba con 3, 340,390 y PEMEX con 188,431. En conjunto, las tres instituciones cubrían al 11.4% de la población.

En 1970 el IMSS cubría ya a 9, 895,629 derechohabientes, el ISSSTE a 1, 347,470 y las otras cuatro instituciones (PEMEX, SDN, SM y Ferrocarriles Nacionales de México) atendían a un total de 952, 892. En conjunto, los seis organismos de seguridad social cubrían al 25.3% de la población en un total de 533 municipios. Para 1980 dicha cobertura abarcaba al 34.7% de la población (unos 30.8 millones de habitantes y 33.3 millones en 1982 en 1,410 municipios), lo cual significa que, a pesar de el sistema de seguridad social se encontraba en plena expansión, aún no había alcanzado a cubrir ni siquiera a la mitad de la población al momento en que inició la crisis del Estado de Bienestar mexicano.⁶⁶

CUADRO 2.1 Camas censables y recursos humanos para prestaciones médicas en el IMSS y el ISSSTE (tasa por 100 000 derechohabientes), 1985-2005

INDICADOR	1965	1970	1975	1980	1982
Camas censables					
IMSS	209.50	154.22	133.51	118.24	114
ISSSTE	n.d.	163.79	120.72	106.62	99.67
Médicos					
IMSS	115.89	118.32	128.27	118.35	115.74
ISSSTE	n.d.	274.1	144.93	159.27	196.02
Personal paramédico					
IMSS	217.06	206.48	211.39	218.90	214.16
ISSSTE	n.d.	316.37	236.88	197.81	238.35

Fuente: Cálculos propios con base en datos de INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo 1, pp. 141, 143 y 145.

Los recursos materiales y humanos se expandieron rápidamente conforme aumentaba la proporción de la población que debía ser cubierta por las instituciones de seguridad social. Sin embargo, ya desde la década de los setenta se observó una tendencia a la disminución de estos recursos en relación con el número de

⁶⁶ INEGI, *Estadísticas históricas....*, p. 145. Soria, Víctor, *op. cit.*, p.185-186. Las cifras totales de cobertura resultan de una suma simple del número de derechohabientes de cada institución; pero son un aproximado de la cobertura real, en vista de que es posible que haya habido personas afiliadas a más de una institución. No es posible determinar la cantidad de personas en esta situación para esos años. Recientemente algunas encuestas del INEGI permiten tener una idea más precisa al respecto (véase el cuarto capítulo de este trabajo).

derechohabientes, como se puede apreciar en el Cuadro 2.1. Esta tendencia habría de ser ahondada posteriormente en los tiempos neoliberales.

Salud

El eje de la participación en el derecho a la salud se caracterizó por el desarrollo de grandes avances, pero también de grandes desigualdades a lo largo del siglo XX. Avances en el terreno de la extensión de los servicios sanitarios, en la creación y multiplicación de los recursos materiales y humanos para la atención de la salud de amplios sectores de la población. Desigualdad en la distribución y el acceso a los servicios.

Sin duda uno de los logros en salud más notables fue el de la significativa disminución de las enfermedades infecciosas y parasitarias (que pasaron de representar el 45.5% de las causas de muerte en 1931, al 12.2% en 1982); lo cual se debió a la mejora notable en los servicios sanitarios, así como a la expansión de la atención médica. De ese modo, mientras en 1950 sólo un 17.1% de las viviendas disponía de agua entubada, en 1960 ya era el 32.3% y en 1970 el 49.4%. No disponemos de los datos correspondientes a 1980; sin embargo, dado que en 1990 el porcentaje de viviendas con acceso a agua entubada era de 77.1, es claro que en los ochenta la tendencia continuó en ascenso. En un sentido similar se encontró la disponibilidad de drenaje para las viviendas, la cual pasó de 28.9% en 1960 a 41.5% en 1970.⁶⁷

Por otro lado, la proporción de la población cubierta por los servicios de salud también aumentó de manera importante. En 1940 alrededor del 81% de la población (unos 16 millones de personas) se encontraba al margen de los servicios de salud. Para 1978 según cifras oficiales esa proporción se había reducido al 30.1%. Sin embargo este porcentaje representaba a un total de 20.1 millones de personas, frente a unos 46.8 millones de personas que sí estaban cubiertas formalmente por las instituciones públicas y privadas de salud.⁶⁸

No obstante, aún con estos rezagos, en ese periodo fue posible tener importantes avances en indicadores como la esperanza de vida, las tasas de

⁶⁷ INEGI, *Indicadores sociodemográficos*, p. 267. INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo 1, pp. 153 y 154.

⁶⁸ Soria, Víctor, *op. cit.*, p. 186. López Acuña, Daniel, *op. cit.*, p.108.

mortalidad infantil y materna, así como en la completa erradicación de padecimientos como la viruela en la década de los setenta.

La mortalidad infantil, por ejemplo, pasó de 131.6 defunciones por cada 1000 nacidos vivos en 1930, a 96.2 en 1950, 60.7 en 1965, 49.0 en 1975 y 33.0 en 1982. Asimismo, la mortalidad materna también tuvo un descenso espectacular, al pasar de 54.0 decesos en 1940, a 19.0 en 1960, 14.0 en 1970 y 9.5 en 1980, por cada 10 mil nacidos vivos.⁶⁹ Otro tanto ocurrió en el caso de la esperanza de vida al nacer, la cual prácticamente se duplicó entre 1930 y 1980, tanto para hombres como para mujeres aunque se conservó una brecha entre ambos géneros favorable a estas últimas, como se aprecia en el Cuadro 2.2.

CUADRO 2.2 Esperanza de vida al nacer por sexo en México, 1930-1980

SEXO	1930	1950	1970	1980
Mujeres	34.7	48.7	63.0	70.1
Hombres	33	45.1	58.8	64

Fuente: INEGI, *Mujeres y hombres en México* (2007), p.87.

En términos generales la cantidad de recursos materiales y humanos de las instituciones públicas de salud con respecto a la población fue en aumento (Cuadro 2.3), pero el problema de la desigualdad en la distribución de los recursos para salud persistió y se reprodujo a lo largo del periodo conforme surgían nuevas instituciones. Ya en este periodo era muy clara la estratificación en la disponibilidad de los recursos para la salud: mayor para la población urbana burguesa y trabajadora del sector formal en el norte y centro del país; mucho menor para la creciente población urbana marginal y los sectores rurales del sur y sureste del territorio nacional.⁷⁰

CUADRO 2.3 Camas censables y recursos humanos de las instituciones públicas de salud en México, 1970-1980 (por cada 100 000 habitantes)*

INDICADOR	1970	1980
Camas censables	71.42	82.17
Médicos	46.72	77.24
Paramédicos	77.64	130.44

* Incluye a SSA, IMSS, ISSSTE y PEMEX.

⁶⁹ INEGI, *Indicadores...*, p. 66. INEGI, *Estadísticas históricas...*, p. 162.

⁷⁰ Véanse al respecto los trabajos de Víctor Soria y Daniel López citados más arriba.

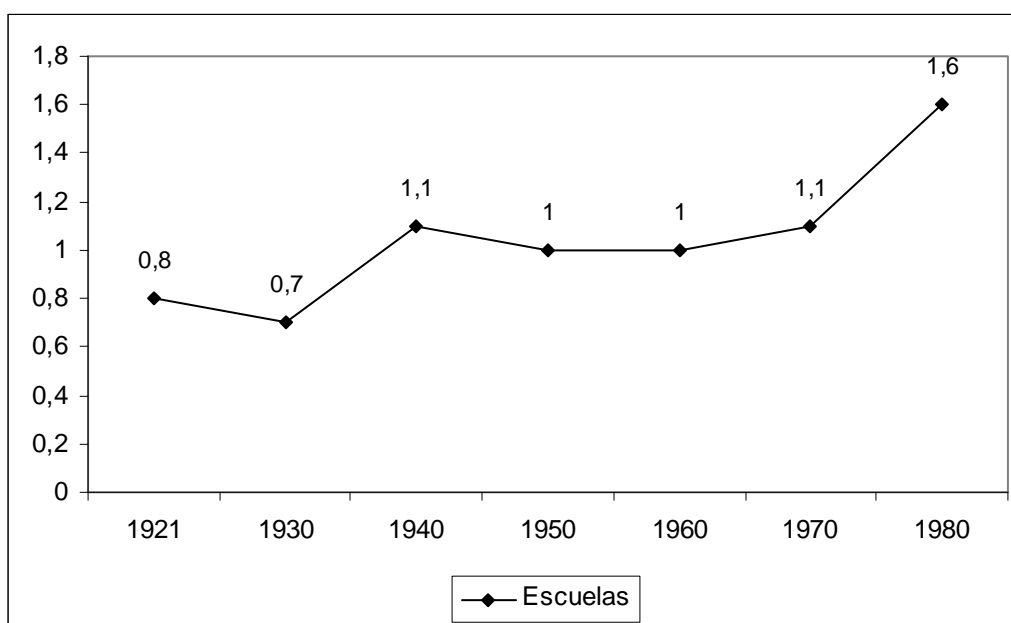
Fuente: INEGI, Cálculos propios con base en INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo 1, pp. 141 y 143, y sitio web del INEGI: <http://www.inegi.gob.mx> (consultado el 8 de octubre de 2008).

Educación

En el eje de la participación el derecho a la educación registró notabilísimos avances a lo largo del siglo XX, muy en especial desde fines de los años veinte y entre los años cincuenta y setenta (debido a los planes y reformas educativos de esos años). Diversos indicadores nos dan cuenta de ello. En primer lugar resalta el espectacular incremento de la oferta educativa, lo cual se manifestó en la rápida expansión de los recursos físicos y humanos.

Así, mientras en 1930 había 11,732 escuelas de nivel preescolar, primario, secundario y superior; en 1950 había 25,413 (incluyendo ya también instituciones de educación media superior); en 1960 se tenían 36,018; en 1970 había 54,954 y en 1980 ya eran 104,144. En otras palabras, en un periodo de cincuenta años, el número de escuelas de todos los niveles aumentó casi nueve veces; mientras que en el mismo periodo la población total del país se incrementó sólo cuatro veces. En ese sentido, creció de manera importante el número de escuelas por cada 1000 habitantes (Gráfica 2.2).

GRAFICA 2.2 Escuelas por cada mil habitantes en México, 1921-1980



Fuente: INEGI, *México siglo XX (Panorama estadístico)*, p. 125.

Situación similar se observó en el caso del número de maestros en ese periodo. En 1949 —año a partir del cual se dispone de datos para todos los niveles educativos— había un total de 80,809 docentes. Esta cifra se incrementó a 145,377 en 1960, 332,548 en 1970 y 752,538 en 1980.⁷¹

Todo esto desde luego vino de la mano con un acelerado crecimiento de la matrícula, en especial en el nivel básico. En términos globales, la matrícula del sistema educativo pasó de 3, 051,952 alumnos en 1949, a 5, 941,536 en 1960; 11, 538, 900 en 1970 y 21, 465,000 en 1980, como resultado natural de los esfuerzos por ampliar la cobertura educativa.⁷² No obstante, estos esfuerzos se enfocaron prácticamente sólo a expandir el nivel básico y se dejaron para después las acciones en niveles subsecuentes. El crecimiento de los niveles medio superior y superior se atendería sistemáticamente desde la segunda mitad de los años sesenta y muy especialmente en la década de los setenta, aunque con una tendencia fuertemente centralizada. En ese proceso de expansión educativa también fue aumentando la presencia femenina en la matrícula escolar.

No obstante la desigualdad regional en la distribución de los beneficios de la expansión educativa, fue posible alcanzar importantes logros como la drástica disminución del índice de analfabetismo, tanto en hombres como en mujeres, aunque no se alcanzó la igualdad entre ambos géneros, como se puede apreciar en el Cuadro 2.4.

CUADRO 2.4 Porcentaje de analfabetismo de la población de 10 años y más por sexo en México, 1921-1980

SEXO	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980*
Mujeres	69.2	66	67.3	46.6	37.3	26.9	20.1
Hombres	63	56.7	50	39.6	29.5	20.5	13.7

* En 1980 se refiere a la población de 15 años y más.

Fuente: Cálculos propios con base en datos de INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo 1, pp. 100, 101.

Asimismo, hacia los inicios de los años setenta se avanzó en la reducción de los índices de deserción en primaria (de 9.1% en 1968 a 5.9 en 1974) y reprobación en ese mismo nivel (de 13.2% en 1968 a 12.1% en 1974). No obstante estos adelantos,

⁷¹ INEGI, *Estadísticas históricas...*, pp. 89, 90 y 95.

⁷² *Ibid.*, pp.91-92.

en 1970 aún había indicadores preocupantes: sólo 63.3% de las mujeres y 65.6% de los hombres de 6 a 14 años de edad asistía a la escuela; 92.6% de las mujeres de 15 años y más y 88.7% de los hombres se encontraban en rezago educativo (que incluye a la población sin instrucción, con primaria incompleta o completa y con secundaria incompleta); el promedio de escolaridad de las mujeres era apenas de 3.2 años y de 3.7 el de los hombres.⁷³

En suma, hacia los años setenta el panorama de los derechos sociales era de expansión desigual. Los procesos desmercantilizadores en las áreas de salud, trabajo, seguridad social y educación, se produjeron de distinta manera por género, pero también entre diversos sectores de la clase trabajadora. Así pues, la etapa del Estado de bienestar mexicano, a partir de las primeras décadas del siglo XX, supondría un cambio hacia la construcción de la ciudadanía social de mujeres y hombres en los ejes legal, institucional y de participación; cambio lento en algunos casos, desigual en la mayoría, pero en proceso de expansión. Sin embargo, tal proceso habría de ser interrumpido con el paso del Estado de bienestar al Estado neoliberal que analizaremos a continuación.

⁷³ Gallo, María, *op. cit.*, p. 94. INEGI, *Indicadores sociodemográficos...*, p. 130.

3. DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO NEOLIBERAL MEXICANO: LOS SIGNOS DEL RETROCESO EN LA CIUDADANÍA SOCIAL

¿Por qué se dio una marcada segmentación en la construcción de la ciudadanía social de mujeres y hombres en México? ¿Qué ocurrió en el Estado y en su relación con la sociedad en el siglo XX para que este proceso se diera de manera tan desigual en términos de clases sociales, entre regiones del país, en áreas urbanas y rurales, pero en especial en cuanto al género? Y aún más importante en este trabajo: ¿qué clase de cambios ocurrieron desde los ochenta con el neoliberalismo y cuál fue su repercusión en el proceso de por sí desigual de construcción de ciudadanía social que venía dándose para mujeres y hombres?

Una respuesta amplia a estas preguntas tiene que pasar por revisar tanto a) las características del Estado y su evolución, como b) la actuación de diversos sectores sociales frente a las políticas y la configuración de ese Estado (ya sea en apoyo, sometimiento, resistencia, planteamiento de alternativas o de demandas particulares). Esto último especialmente referido a los grupos subalternos y, aún más, a la clase obrera, pues adquirió un protagonismo innegable en parte gracias al acelerado proceso industrializador que se llevó a cabo desde los años cuarenta y que en buena medida sustentó la conformación del Estado mexicano en el siglo XX. Aunque por supuesto, habría que considerar también otros actores sociales relevantes como los indígenas, los campesinos, los movimientos de mujeres, etcétera.

Ver ambos aspectos de forma integral sería el tratamiento más adecuado del problema. Sin embargo, esa es una tarea que rebasa los alcances de nuestro trabajo. Aquí, como nos enfocamos en las repercusiones que los cambios ocurridos en el Estado (de Estado de Bienestar a Estado neoliberal) han tenido en la construcción de la ciudadanía social de mujeres y hombres, tratamos en un segundo plano la cuestión de la actuación de los sectores subalternos, sin que ello signifique que lo consideremos un asunto menor.

De cualquier modo, no es arbitrario centrarnos en el ámbito estatal en virtud de que, como advertimos en nuestro primer capítulo, la trayectoria histórica de los derechos sociales tiene su contraparte en el desarrollo de un tipo de Estado: el Estado

de bienestar, el cual vemos desarrollarse en una modalidad concreta y específica en nuestro país. El proceso de construcción de ciudadanía social de mujeres y hombres que hemos esbozado —en el sentido de consecución de derechos sociales— se explica en buena medida por las características y transformaciones ocurridas en el ámbito estatal. Aunque esto no significa que el Estado sea quien de forma unilateral y “desde arriba” simplemente “conceda” los derechos. Es decir, no hay una mera relación vertical entre el Estado y los ciudadanos. La idea de ciudadanía, reiteramos, implica: a) un proceso complejo, contradictorio y no necesariamente evolutivo de construcción social en el que se ganan, pierden o conservan derechos sociales, y b) una relación bidireccional entre comunidad política (representada por el Estado) y los ciudadanos (que desde luego no son homogéneos).

Para contar con un panorama más completo de la ciudadanía social antes del neoliberalismo es necesario no sólo contemplar el itinerario de los derechos sociales, como lo hemos hecho ya en el capítulo anterior, sino también analizar las características del Estado bajo el que tal itinerario tiene lugar. De igual modo nos parece conveniente explicar las causas de la crisis que dio origen al Estado neoliberal y los rasgos principales de éste en relación con la ciudadanía social y el género.

En el primer apartado del capítulo fundamentaremos nuestra postura respecto al estado de bienestar en México con base en desarrollos teóricos recientes, y la complementaremos con los aportes que desde algunas perspectivas un tanto distintas a las que abordan la ciudadanía social se han hecho en las últimas décadas. Ello nos ayudará a explicar las características del Estado de bienestar mexicano, así como su dinámica, contradicciones y etapas en relación con la ciudadanía social y el género.

En el segundo apartado identificaremos las principales causas de la crisis del Estado de bienestar y sus primeras implicaciones en la ciudadanía social de mujeres y hombres. Por último, en el tercer apartado analizaremos las características generales del neoliberalismo y en particular sus rasgos distintivos (y etapas) en México. Asimismo identificaremos y explicaremos los cambios generales ocasionados por las políticas neoliberales en relación con la ciudadanía social y el género.

EL ESTADO DE BIENESTAR MEXICANO, CIUDADANÍA SOCIAL Y GÉNERO

Algunas notas sobre el Estado de bienestar y el género en América Latina

Al Estado de bienestar o Estado benefactor se le han dado diversas denominaciones desde distintos enfoques. Frecuentemente se le equipara con el Estado social. Sin embargo, para los fines de este estudio nosotros consideramos que mientras el Estado social implica toda una nueva estrategia económica, política y social que se presentó como una de las soluciones a la crisis del Estado liberal de las primeras décadas del siglo XX, la idea del Estado de bienestar tiene un significado más acotado. El Estado de bienestar en efecto se inscribe en el marco del Estado social, es de hecho uno de sus rasgos estructurales (junto con el corporativismo y el intervencionismo económico) y por tanto no puede entenderse fuera del terreno del Estado social. Sin embargo, el Estado de bienestar hace referencia en particular al papel del Estado en la provisión de los bienes y servicios de bienestar social (salud, vivienda, alimentos, educación, seguridad social, entre otros, para hacer más favorables las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo) y a una forma específica de su relación con las clases sociales a este respecto en un periodo determinado del desarrollo capitalista.¹

En parte debido tanto al carácter preeminente del Estado de bienestar en el marco del Estado social, como a que justamente el Estado de bienestar se relaciona más directamente con la ciudadanía social, aquí usamos el término “Estado de bienestar” en lugar de otro. Un motivo adicional es que en la literatura sobre la ciudadanía social que tomamos como base es precisamente la denominación más empleada.

Ahora bien, la idea de una ciudadanía social como parte fundamental del Estado de bienestar se prefiguró ya en el esquema marshalliano. El triunfo del Estado de bienestar en Europa en la segunda posguerra es el contexto en el que los planteamientos de Marshall encontraron referencia inmediata. En sociología y en economía las teorizaciones en torno a las características del Estado de bienestar se

¹ Véanse a este respecto: Ramos, Arturo, *Globalización y neoliberalismo...*, pp. 123-125, De la Garza, Enrique, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, pp. 22-27 y p. 175, De la Garza, Enrique, *Formación socioeconómica neoliberal...*, p. 187, Pautassi, Laura, “El derecho a la seguridad social. Una aproximación desde América Latina” en Abramovich, V., Añón, M. J., Courtis, Ch., (compiladores). *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, p. 235.

dieron en el marco de ese periodo de un auge del capitalismo mundial sin precedentes. Pero muy pronto se encontró que no podía hablarse de *un* Estado de bienestar, sino más bien de varios *tipos* de Estado de bienestar, aun entre los mismos países desarrollados que conforman la OCDE y en función de los cuales fue primeramente planteado el concepto.²

Son clásicas las tipologías elaboradas por Titmuss, uno de los pioneros en este campo, y Esping-Andersen, entre otros. A ellos debemos el concepto de régimen de bienestar (o también regímenes de Estado de bienestar según Draibe y Riesco), el cual se refiere a la forma en que el mercado, el Estado y la esfera doméstica se relacionan e institucionalizan para producir y distribuir el bienestar social. Así, la idea de bienestar social y derechos sociales no solamente se encuentra en función de las políticas sociales diseñadas desde el Estado, si bien el papel del Estado ocupa un lugar muy importante, sino que también involucra las condiciones y cambios que ocurren en las otras dos esferas, así como las relaciones entre los tres componentes. Tales condiciones y cambios incluyen el grado y la forma de los procesos de desmercantilización, la situación de los derechos sociales entre la población y la configuración predominante en la organización de las familias.

De estos estudios se hicieron canónicos algunos modelos como el de Esping-Andersen que distingue entre regímenes liberal o residual (correspondiente a los países anglosajones: como Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda), conservador o corporativo (que incluye a la mayoría de los países de Europa continental, aunque en menor medida a Italia y España) y el institucional o socialdemócrata (que corresponde al sistema beveridgeano inglés y socialdemócrata escandinavo).

En un inicio prácticamente sólo se tomaron como base para estas distinciones al Estado, el mercado y la familia; sin embargo pronto surgieron críticas a este modelo de clasificación de los regímenes de bienestar. Como resultado de esas críticas se amplió el concepto de régimen de bienestar para especificar aún más los criterios que

² México también forma parte de la OCDE, como se sabe. Pese a ello no forma parte del selecto grupo de las naciones más desarrolladas, y por supuesto en el marco de la OCDE siempre está en el último (o penúltimo) lugar en lo que a indicadores económicos y sociales se refiere.

lo definen.³ El mismo Esping-Andersen rectificó algunos aspectos de su propuesta ante los señalamientos por parte de algunas feministas en el sentido de que hacía falta contemplar la dimensión de género como parte constitutiva de los regímenes de bienestar y las modalidades de ciudadanía social, ya que las relaciones entre el Estado y el mercado (y los procesos de desmercantilización) no se comprenden tomando de forma acrítica y parcial el modelo de familia fundado en los papeles de hombre-proveedor, mujer-reproductora, como modelo “ideal” o “normal” y único.

Y en efecto, sobre todo desde principios de los noventa, algunas investigadoras como Orloff, Skocpol y Lewis señalaron que “los sistemas de protección social se erigen sobre una división sexual del trabajo que refleja, en realidad la estructura de poder dominante en las familias”.⁴ Lo anterior, en términos de los estudios comparados de Estados de bienestar, lleva a señalar un aspecto importante: al dejarse de lado la familia y el género se han omitido factores constitutivos o al menos muy relevantes en la singularidad de las experiencias nacionales de Estado de bienestar y por tanto las explicaciones y clasificaciones que se dan (al estilo de Titmuss y de la primera formulación de Esping-Andersen) son limitadas y parciales.

Frente a esta situación, la teorización feminista ha emprendido un análisis de nuevas tipologías de regímenes de Estado de Bienestar por dos vías. Hubo quienes buscaron introducir el género en las primeras tipologías de regímenes de bienestar, pero no lograron constituirse en una alternativa sustitutiva de aquellas tipologías clásicas que criticaban. Lo anterior ocurrió debido a que este grupo de feministas no tomó en cuenta más que el género, por lo que dejaron fuera de su formulación teórica las relaciones Estado-mercado, la estructura de clases, el trabajo asalariado, la mercantilización, etcétera. Es decir, no contemplaron “las relaciones estructurantes y determinantes, no sólo de la economía sino también de la *sociabilidad* capitalista, terreno social en el que se armaron y redefinieron las estructuras del Estado de bienestar”.⁵

Otras corrientes feministas (entre ellas se ubica Orloff) han tratado más bien de profundizar el conocimiento de las relaciones entre regímenes de Estado de

³ Draibe, Sonia y Manuel Riesco. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, p. 17.

⁴ *Ibid.*, p. 34.

⁵ *Ibid.*, p. 41. *Cursivas de los autores.*

Bienestar y régimen de bienestar de género, pues ambos, junto con las configuraciones de la institución familiar, se interpenetran.⁶ Así, si se pretende un análisis más completo de los regímenes de Estado de bienestar es necesario mantener en mente que existen relaciones recíprocas entre el Estado de bienestar, el mercado, el género y la familia. Así por ejemplo, el género y la familia son constitutivos del Estado de bienestar y a su vez los regímenes de Estado de bienestar reflejan variaciones en las estructuras familiares y la situación social de los hombres y las mujeres.

Por otro lado, si bien lo dicho hasta aquí sobre los regímenes de Estado de bienestar tiene fuerte resonancia para el caso de México y los demás países de América Latina, no por ello hay que asumir que las propuestas teóricas, surgidas en el seno de los países Europeos y Estados Unidos, son automáticamente “aplicables” a nuestros países. Y es que, como sostienen Draibe y Riesco, los regímenes de Estado de bienestar no son tipos ideales formales e ahistóricos que puedan o no aplicarse más o menos a la realidad, pero tampoco son configuraciones históricas tan concretas, específicas y únicas que no permitan la comparación entre países.⁷

Precisamente con sus categorías de nivel intermedio (*middle-range categories*), los regímenes de bienestar permiten explorar los diferentes caminos de la modernización y del surgimiento y desarrollo de los modelos de provisión de bienestar y ciudadanía social. Es decir, los regímenes de bienestar dan lugar a hablar de distintas formas de relación entre el Estado, el mercado, la familia y el género respecto al bienestar y la ciudadanía social. De modo que no se trata de intentar “aplicar” el régimen liberal o el conservador a la situación concreta de México, por ejemplo, sino de indagar la manera en que en nuestro país y otros semejantes se ha dado la configuración específica del régimen de bienestar.

En un sentido similar, Carlos Barba Solano⁸ también critica a aquellos que de forma reduccionista tratan de equiparar el caso de América Latina y México con los

⁶ *Ibid.*, p. 42.

⁷ *Ibid.*, pp. 19-21.

⁸ Barba Solano, Carlos. “Las reformas económica y social en América Latina: Regímenes de Bienestar en transición” en Ordóñez Barba, Gerardo, Rocío Enríquez, et al, (coords.). *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, pp.51-83. Y también: Barba Solano, Carlos. “La reforma social y el régimen de bienestar mexicano” en Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (coords.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, pp. 169-209.

regímenes de bienestar del modelo de Esping-Andersen para los países desarrollados de la OCDE, tanto en sus trayectorias durante buena parte del siglo XX, como en referencia a las transformaciones sufridas desde la crisis de fines de los setenta y principios de los ochenta. Dice Barba que es reduccionista pues se parte de tres premisas incorrectas:⁹

- 1) Que se pueden aplicar de forma mecánica esas tipologías a la realidad latinoamericana, lo cual no tiene pertinencia ni fundamento en virtud de que hay grandes diferencias entre las rutas de modernización de Latinoamérica y los países desarrollados. Aún más, en el ámbito de las políticas sociales para el bienestar y la ciudadanía social en América Latina suelen incluirse elementos distintos a los de los países desarrollados. Por ejemplo, mientras que en el Reino Unido el bienestar social o los servicios sociales abarcan educación, salubridad, seguridad social y servicios de bienestar local (atención a niños, alimentos escolares y alimentos de beneficencia), en América Latina el rubro de la provisión social puede incluir una amplia gama de servicios: educación, salud, seguro social, vivienda a bajo costo, servicios básicos como agua, drenaje y electricidad, subsidios al consumo. En México, también suele incluirse el ámbito del trabajo y obras públicas. En ese sentido, como menciona Peter Ward, el bienestar social “es como un término en el que todo cabe y que puede significar una variedad de cosas en distintos lugares”.¹⁰
- 2) Que puede hablarse de América Latina como si fuera una región homogénea. Como Barba demuestra extensamente, si se examina con cuidado la región, se hacen palpables las discrepancias entre los países latinoamericanos en lo concerniente al nivel de gasto social, nivel de desarrollo de los sistemas de prestaciones sociales, tendencias en cuanto a cobertura, grados de exclusión y trayectorias históricas en cuanto a legislación e instituciones sociales.
- 3) Que la aplicación de las mismas recetas económicas y sociales acarrearán iguales resultados en la región, pese a la marcada heterogeneidad en ella. La

⁹ Barba Solano, Carlos, “La reforma social y el...”, pp. 174-176.

¹⁰ Ward, Peter. *Políticas de Bienestar Social en México. 1979-989*, p. 20. Véase también Brachet-Márquez, Viviane y Margaret Sherraden, “Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)” en *Estudios sociológicos*, Vol. XI, núm. 32, mayo-agosto, 1993.

falsedad de esta premisa está demostrada en la diversidad de resultados obtenida a partir de la aplicación de las reformas neoliberales en varios países latinoamericanos y que Barba ilustra en los artículos ya citados.

Barba aclara que antes del neoliberalismo en América Latina predominó un paradigma de bienestar¹¹ bajo el cual se desarrollaron tres tipos de regímenes de bienestar. Algunas características de dicho paradigma eran:

- 1) Concebía el bienestar de forma corporativa y por tanto su eje era político.
- 2) Privilegiaba la lógica laboral y se estructuraba en torno a la idea de un modelo de familia donde el hombre era el proveedor (y portador de derechos sociales para beneficio suyo y del resto de su familia, mediante su empleo formal) y las mujeres debían generar y transferir servicios de bienestar (mediante el trabajo doméstico).
- 3) Su principal institución era el seguro social vinculado al empleo formal, con lo cual, a pesar de que la cobertura sí tendió a crecer gradualmente, tenía un carácter excluyente y regresivo.
- 4) Era conservador y no democrático, puesto que se mantuvo cierto control a la incorporación de grupos sociales emergentes dentro de los beneficios de las políticas sociales.
- 5) En general, según Barba, los sistemas de seguro social, al ser corporativos, excluyentes y no democráticos, “no permitieron un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, sino de relaciones clientelistas”¹² (afirmación que a nuestro juicio ha de ser matizada).

Los tres regímenes que se fueron generando en América Latina al amparo de este paradigma (y que desde los setenta han sido objeto de reforma) son:

- a) *Régimen Universalista* (Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica). Se trata del régimen que presenta mayores similitudes con los regímenes conservadores europeos, aunque tiene un carácter antidemocrático.

¹¹ Entendiendo por paradigma de bienestar a los “‘tipos’ de estrategias para generar y distribuir el bienestar social a través de la atribución de roles diferenciales al mercado, el Estado y los hogares. Los paradigmas de bienestar son concebidos como una imagen básica sobre el bienestar social, compartida por una comunidad de expertos, por actores e instituciones sociales nacionales o internacionales, que sirve para definir las preguntas y los problemas que es necesario responder y resolver, la manera como deben abordarse, y los parámetros para tomar decisiones y elaborar estrategias por parte de los actores sociales inmiscuidos”, Barba, Carlos, “Las reformas económica y social...” *op. cit.*, p. 57.

¹² Barba, Carlos, “Las reformas económica y social...”, *op.cit.*, p. 61.

Estos países latinoamericanos destacan por haber sido los primeros en desarrollar su sistema de seguro social, más o menos desde los años veinte (excepto Costa Rica), el cual tuvo una expansión gradual y universalizante, aunque vinculada con el mercado laboral formal y las organizaciones de la clase obrera. Sobresalen los países representativos de este régimen por el hecho de que hacia la década de los setenta en ellos se presentaban los mayores niveles de gasto social, mayor cobertura en salud, seguridad social y educación, menores niveles de pobreza y de concentración del ingreso, menores índices de analfabetismo, mejores índices de esperanza de vida al nacer, y en general de los índices relativos de vida en toda la región latinoamericana.¹³

- b) *Régimen Excluyente* (América Central, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay). Se encuentran en el extremo opuesto al régimen universalista. Por tanto, se trata de los países que más tardaron en crear su sistema de seguro social (en los años sesenta y setenta), el cual es mucho más regresivo. Además, su cobertura ha sido mínima y por tanto dejan fuera a la mayoría de la población. También presentaban los peores índices relativos de vida de la región hacia la década de los setenta (y aún hoy).
- c) *Régimen Dual* (Brasil, Colombia, Venezuela y México). Como su nombre lo indica, se trata de países que presentan características de los dos regímenes anteriores; es decir, los países de régimen dual se ubican en una posición intermedia. Sus sistemas de protección social surgieron en la década de los cuarenta (1943 en el caso de México, con la creación del IMSS) y en su cobertura, si bien no alcanzan a toda o casi toda la población, tampoco dejan fuera a la inmensa mayoría. Su tendencia ha sido a aumentar la cobertura, sin embargo esto se ha visto obstaculizado en las últimas décadas debido a la crisis y las políticas neoliberales.

¹³ *Ibid.*, pp. 62-63.

No deja de llamar la atención la situación de México en este panorama pues, siendo el primer país a nivel mundial en elevar los derechos sociales a rango constitucional, a inicios de la década de los cuarenta apenas discutía y aprobaba la ley que daba inicio a su sistema de seguro social, mientras que en otros países de América Latina sus sistemas respectivos ya llevaban años operando.

La explicación a este hecho está dada en buena medida por la forma particular en que surgió el Estado de Bienestar en México. Pisarello, con su tipología de Estados de Bienestar, nos aclara el punto. El autor, apoyándose en los criterios básicos de Esping-Andersen, clasifica a los Estados de Bienestar según la manera en que nacieron. De ese modo distingue por un lado los Estados liberal laboristas (de Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia) y los Estados socialdemócratas universalistas (de Suecia, Noruega y Dinamarca), los cuales se caracterizan por el hecho de que en su surgimiento primero se generalizaron los recursos y bienes a partir de experiencias autogestionarias que luego se hicieron ley. Por otro lado, se encuentran los Estados que emergieron de experiencias revolucionarias (como los casos de Rusia y México). En ellos ocurre el proceso contrario: primero, a raíz de las revoluciones, surgieron constituciones que reconocían los derechos sociales, pero en la práctica éstos se encontraban limitados pues la movilización de recursos económicos e institucionales tardó en aparecer.¹⁴

Y en efecto, ya hemos visto en el capítulo anterior que en México, si bien las bases legales de los derechos sociales las encontramos claramente definidas a nivel constitucional desde 1917 en terrenos como la educación y el trabajo, los mecanismos institucionales, legales e incluso económicos que hicieran efectivos esos y otros derechos fueron apareciendo gradualmente a lo largo de varias décadas y de forma desigual.

Características y dinámica del Estado de bienestar mexicano y la ciudadanía social

Pretender caracterizar al Estado de bienestar mexicano en relación con la ciudadanía social y tratar de explicar brevemente su dinámica y etapas no puede hacerse fuera del contexto más general del surgimiento y evolución del Estado social. Sabemos que,

¹⁴ Pisarello, Gerardo. “El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia” en Abramovich, V., Añón, M. J., Courtis, Ch. *op.cit.*, p. 26.

como bien lo indica Pautassi,¹⁵ se discute si los estados de América Latina realmente han conformado Estados sociales. Al parecer se cree que en la región en el mejor de los casos ha habido sólo Estado de bienestar (aunque hay autores que ni eso admiten). Pero nosotros consideramos que no es posible contemplar la cuestión del bienestar de forma aislada si es que aspiramos a ser coherentes con una visión del proceso de construcción de ciudadanía social a partir de las contradicciones sociales que cristalizan en y dan contenido al Estado. Así pues, nos parece pertinente seguir a autores como De la Garza quien realiza una radiografía del Estado mexicano en tanto Estado social, el cual por un lado se ubica en una tendencia mayor derivada del proceso del desarrollo capitalista a nivel mundial, y por otro presenta rasgos propios originados por un proceso histórico particular, en especial a raíz de la Revolución Mexicana.

Enrique de la Garza¹⁶ ubica el surgimiento del Estado social —en el que se encuadra el Estado de bienestar o el régimen de Estado de bienestar— como un producto del proceso histórico del capitalismo que dio origen a la división entre sociedad política y sociedad civil. Tal desgarramiento en el seno de las sociedades capitalistas, consagrado en el Estado liberal, atizó sin quererlo la lucha social durante el siglo XIX al proclamar la igualdad civil y política de los ciudadanos, lo cual eventualmente dio origen al Estado Social. En un inicio y de la mano con el crecimiento de la gran industria y el proletariado en Europa, “deviene la lucha por la igualdad social: lucha por el sufragio universal, primero; por la libertad sindical, por el derecho al trabajo, a la seguridad social, por la igualdad entre el hombre y la mujer, después.”¹⁷ Las contradicciones de clase se exacerbaban tanto que hacia principios del siglo XX se dio el fin del Estado liberal en Europa e inició una nueva “forma de Estado burgués”: el Estado Social, el cual implica una redefinición de las relaciones entre las clases sociales.

En México, la culminación de la Revolución con la Constitución de 1917 no marcó el surgimiento del Estado Social. Para De la Garza el Estado Social se conformó en lo fundamental, aunque no totalmente, durante el periodo cardenista. Si bien la

¹⁵ Pautassi, Laura, *op. cit.*, p. 235.

¹⁶ De la Garza, Enrique. *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, pp. 20-35.

¹⁷ *Ibid.*, p. 22.

Constitución de 1917 fue una novedad enorme con respecto a las constituciones de otros países durante el mismo periodo, De la Garza, en coincidencia con Pisarello, nos advierte que no por estar consignadas varias de sus características en la ley eso significaba que el Estado Social surgiría como por arte de magia. Afirma que:

Hubo un periodo de transición, en el que aparecieron claramente las fuerzas sociales y las necesidades objetivas de la acumulación. Durante la transición en la conformación del Estado Social mexicano, que va de 1917 a 1935, el proletariado pasó a ser la clase subalterna fundamental en sustitución del campesinado (...) Con Cárdenas se conforma en lo fundamental aunque no definitivamente, el Estado social mexicano. Social en cuanto cobra plena vigencia el reconocimiento jurídico de la lucha de clases; social en cuanto política de concesiones hacia los dominados, regida en ese momento por las necesidades de la alianza con el proletariado y campesinado, que permitió la derrota de la parte estatal que impulsaba el proyecto no social.¹⁸

En Estados Unidos y Europa surgía también el Estado Social pero en el marco de un desarrollo capitalista superior; mientras que en México el atraso económico, político y social sería parte de lo que explica la existencia de límites en el aspecto social del Estado. Pero ya desde el título de su obra De la Garza nos anuncia que el Estado mexicano no sería un Estado Social a secas, sino con un componente de autoritarismo:

El atraso capitalista y la necesidad de acelerar la acumulación en medio del atraso impuso autoritarismo: Estado social autoritario no significa otra cosa que Estado social incompleto, incapaz de basarse en las concesiones a los dominados y en la institucionalización de la lucha de clases.¹⁹

Así, el autor nos señala que hubo que añadir una fuerte dosis de control organizacional y jurídico hacia las organizaciones de las clases dominadas con la finalidad de garantizar estabilidad y un freno al lógico descontento de la clase trabajadora, puesto que entre 1940 y 1955 la acumulación del capital se basó en la reducción de su salario real. Después de 1955 y hasta los setenta, el autoritarismo ya no era una necesidad del proceso de acumulación, sino más bien un requerimiento político para que el Estado pudiera seguir subsistiendo.

Uno de los medios para imponer ese control fue por ejemplo la violación legal y sistemática al derecho de libertad sindical. Néstor de Buen ilustra este aspecto al corroborar que, mientras que el artículo 123 constitucional en su fracción XVI garantiza la libertad sindical ilimitada, diversas disposiciones legislativas secundarias, al lado de

¹⁸ *Ibid.*, p. 28.

¹⁹ *Ibid.*, p. 29.

las acostumbradas prácticas de corrupción, han frenado en la práctica ese derecho durante décadas.²⁰ Incluso cuando México ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo hizo con una reserva a su artículo 8, en el cual se considera como derecho humano laboral la libre sindicación; de modo que el Estado mexicano aún hoy no se ha comprometido a modificar la legislación laboral que restringe esa libertad.²¹

Este componente de control estatal sobre las agrupaciones de las clases dominadas, en especial sobre los sindicatos, es lo que le da el tan estudiado carácter corporativista al Estado mexicano. El sindicato corporativo “reproduce muchas de las prácticas del sistema político electoral: es un corporativismo poco democrático, muy centralizado en la instancia ejecutiva gubernamental; en otras palabras, es un *corporativismo autoritario*.”²² Sin embargo, también ha representado funciones mediadoras entre la clase obrera, el Estado y el capital, en particular en el diseño y la regulación del mercado de trabajo. Esta mediación ha sido una *mediación autoritaria* o vertical centralizada en las cúpulas sindicales, lo cual ha favorecido el clientelismo, la represión y por supuesto las prácticas antidemocráticas.

Aun cuando De la Garza pone el acento en este aspecto del Estado mexicano, no se olvida de que

El Estado social autoritario mexicano no es sólo Estado interventor, sino, en cierta medida, también Estado benefactor, que con su gasto social y la política de subsidios al consumo ha afectado las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, convirtiendo su gasto global en elemento fundamental del orden social. Los años de consolidación del moderno Estado mexicano son también de su gasto social.²³

Uno de los motivos fundamentales para que se diera este carácter benefactor del Estado mexicano posrevolucionario se encuentra en el hecho de que éste debía responder no sólo a las necesidades de acumulación capitalista (que en parte eran impuestas gracias al componente autoritario y la subordinación corporativa), sino también a la correlativa necesidad de legitimación del orden social imperante. Y esa legitimación no pasaba simplemente por la parte autoritaria y represiva del régimen. Lo que se requería era actuar en el campo del bienestar social entre las clases

²⁰ De Buen, Néstor. *El Estado de malestar*, pp. 38-39.

²¹ Jusidman de B., Clara. “Derechos humanos y derechos sociales en México” en Ordóñez Barba, Gerardo, *op. cit.*, p.155.

²² De la Garza, Enrique, *op. cit.*, p. 35. Subrayado del autor.

²³ *Ibid.*, p. 175.

subalternas mediante las políticas sociales que, en cierta medida, encauzaron la construcción de la ciudadanía social.

Pero este proceso se desarrolló a partir de relaciones sociales de conflicto, tensión, confrontaciones, concesiones y los subsecuentes retornos al orden social, donde tanto los grupos subalternos como las élites jugaron un papel importante.²⁴ De ese modo, la búsqueda de legitimación no fue meramente partir de una inclinación paternalista de las clases dominantes a cuyo servicio exclusivo se encontraba el Estado (o una inclinación de ese tipo por parte del Estado mismo). Dicha búsqueda frecuentemente fue producto del resultado del conflicto entre las muchas presiones “desde abajo” y las diversas respuestas de las clases dominantes.

Además, no debemos olvidar que tanto la dinámica del desarrollo económico mexicano como el desarrollo de la economía internacional incidían favorablemente para que en el nivel ideológico tuviera amplia aceptación la creciente intervención del Estado no sólo en la política y la economía, sino también en “lo social”, con la consiguiente promoción de los derechos sociales.²⁵

Bajo todos estos factores característicos del Estado de bienestar mexicano se justificaba, hasta antes de los ochenta, que un objetivo central de las políticas públicas para apuntalar la estrategia de desarrollo era

Promover reformas sociales, vinculadas a las garantías y los derechos ciudadanos establecidos en la Constitución, y que implicaban la participación estatal en la gestión de servicios de salud pública, educación, vivienda, así como producción y distribución de bienes de consumo básico, entre otros.²⁶

Sin embargo, la propia estructura corporativa y autoritaria del régimen mexicano, así como las históricas y agudas disparidades regionales en nuestro país, hicieron que en la conformación del Estado de bienestar de antemano privara una construcción desigual de la ciudadanía social.

El Estado se mostró incapaz para generar políticas sociales tendientes a hacer efectiva la ciudadanía social de forma universal (salvo quizá en los casos de la salud y

²⁴ Brachet-Márquez, Viviane. *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, p. 13.

²⁵ Guadalupe Huerta nos recuerda que sería un error contemplar la configuración del Estado mexicano sólo como producto de las presiones sociales. Para tener una visión más completa es fundamental tomar en cuenta las condiciones económicas que lo hicieron posible. Huerta Moreno, Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario” en *Política y Cultura*, núm. 24, otoño 2005, UAM-X, México, p. 143.

²⁶ *Ibid.*, p. 126.

la educación, por lo menos en los servicios más básicos). Los grupos sociales más pobres y desorganizados permanecieron al margen del establecimiento y ampliación de los derechos sociales. Sólo los grupos mejor organizados (particularmente los trabajadores asalariados urbanos del sector formal, y aún más los trabajadores de las dependencias y empresas paraestatales) pudieron presionar para defender e incrementar sus derechos.

De modo que en México no sólo se trató de un Estado social incompleto que por lo mismo requería mostrarse autoritario, como afirma De la Garza, sino que además la parte del bienestar también se edificó de forma fragmentaria e incompleta. El resultado: una ciudadanía social muy lejos de ser plena en su contenido y universal en su extensión entre los miembros de la comunidad.

Y esto vale para el caso de la ciudadanía social de los hombres, pero aún más para las mujeres. Brachet-Márquez y Orlandina de Oliveira especifican que en el desarrollo del “siempre inconcluso y ahora declinante Estado de Bienestar mexicano” las mujeres, a diferencia de los hombres, no han surgido como “agentes políticos en su calidad de mujeres”,²⁷ al menos no en lo que respecta a los derechos sociales:

Las mujeres sí participaron en las luchas sociales, pero estas luchas no tienen, en el periodo formativo del Estado de Bienestar, una huella femenina distintiva (...) No puede sostenerse, como en el caso de las democracias occidentales, que las mujeres hayan desempeñado un papel preponderante en la construcción del Estado de Bienestar, o en evitar su destrucción parcial en los últimos veinte años.²⁸

Esta situación se ha debido, entre otras razones, a la ausencia de mujeres en los lugares de poder del partido único, al predominio de hombres en los grupos sindicalizados y de mujeres en los no sindicalizados, pero también a la presencia de hombres y no de mujeres en las cúpulas sindicales aun en sectores donde el grueso de la fuerza laboral ha estado constituido por éstas (como la esfera magisterial).

También tiene que ver con la división tradicional del trabajo que confina a las mujeres en el ámbito privado, doméstico; situación que se vio reforzada por el diseño de los sistemas de seguridad social, pues su base se encontraba justamente en una concepción tradicional y patriarcal de la familia. Por eso, en tanto las mujeres se dedicaran de forma exclusiva al hogar, en el mejor de los casos podían aspirar a ser sólo beneficiarias de los derechos que sus maridos, padres o hermanos pudieran gozar

²⁷Brachet-Márquez, Viviane y Orlandina de Oliveira, *op. cit.*, p. 548.

²⁸*Idem.*

al insertarse en el mercado formal de trabajo. En la medida en que a través de las décadas mayor cantidad de mujeres se incorporó al mercado de trabajo, se les abrieron mayores oportunidades de acceder a la seguridad social y a los demás derechos laborales, consignados en la constitución y en las leyes secundarias.

Sin embargo, como sostienen Brachet-Márquez y Orlandina de Oliveira, en México siempre ha sido abismal la brecha entre lo que manda la ley y las prácticas cotidianas, las cuales han tendido a ser discriminatorias en cuanto a los salarios y las prestaciones, tanto para hombres como para mujeres, pero en general peor para estas últimas.

Las etapas del Estado de bienestar mexicano

El Estado de Bienestar mexicano no sólo no tuvo una clara dirección evolutiva en su construcción, sino que en general, a diferencia de regímenes de bienestar como los correspondientes a los países desarrollados, en nuestro país

la legislación social no ha seguido una filosofía política respecto del sitio que debe ocupar el mercado, ni se ha comprometido con los deberes de un régimen emanado de una revolución social que tenía como objetivo la redistribución de los beneficios hacia los menos favorecidos.

Es más;

a pesar de la apariencia de una sola orientación política emanada del discurso oficial redistributivo se observa que los elementos de cada una de estas tendencias aparecieron en diferentes coyunturas históricas, pero en combinación con un buen número de continuidades de periodos previos.²⁹

En ese marco suele verse la evolución del Estado de Bienestar mexicano a partir de etapas, aunque no hay consenso sobre el punto exacto de origen del Estado de bienestar. Mientras hay quienes como Enrique de la Garza señalan que fue durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas cuando emergieron los rasgos fundamentales de ese Estado, autores como René Villarreal sitúan su nacimiento desde 1917 con la promulgación de la Constitución. Otros, como Víctor Soria ubican el surgimiento del Estado de Bienestar mexicano a inicios de los cuarenta, pues fue cuando se creó el IMSS.³⁰

²⁹ *Ibid.*, pp. 541-542.

³⁰ Villarreal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. México, FCE /Nacional financiera, 1993. Soria, Víctor M., "La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el período 1971-1985" en Gutiérrez Garza, Esthela (coord.), *La crisis del Estado de Bienestar*, p. 174-203.

Coincidimos tanto con Carlos Barba, como con Viviane Brachet-Márquez y Orlandina de Oliveira³¹. Estos investigadores convergen en considerar el periodo que va de 1917 hacia principios de los años cuarenta como el lapso formativo del Estado de Bienestar. Es decir, al igual que Enrique de la Garza asumen que el Estado de Bienestar no surgió como por encanto en el momento de la promulgación de la Constitución de 1917; pero también contemplan que fue a partir de ese momento que empezó a constituirse una base legal e institucional que daría forma —para bien y para mal— al itinerario de los derechos sociales de ciudadanía desde entonces.

Brachet- Márquez y Oliveira afirman que en esos años se constituyó la agenda de legislación social, aunque como mero proyecto, pues no se contaba con los recursos suficientes ni había consenso entre los distintos actores sociales. Muestra de ello fueron los varios intentos fallidos de crear una legislación en materia de seguridad social que se dieron en la década de los veinte e incluso durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

Por su parte, Barba sostiene que en ese periodo se configuraron como ejes la movilización popular, la política educativa y el inicio de la ampliación de la cobertura de los programas de salud. Ya en esta etapa se formó la vocación interventora del Estado en la economía y la sociedad mediante la formulación de políticas clientelares y la corporativización vertical de las organizaciones obreras y campesinas. El autor además afirma que en ningún momento se formó una plataforma de ciudadanía social como tal, ni se planteó la idea de consolidar derechos sociales universales, a causa justamente del clientelismo y el corporativismo.

Y en efecto, desde los tiempos de la Revolución, líderes como Carranza y Obregón implementaron algunas medidas en pro de los derechos de los trabajadores, pero sobre todo con el ánimo de contar con su respaldo político. De ese modo se privilegió la formación de alianzas con organizaciones obreras y así se trató de asegurar su control y apoyo. Esas las alianzas y los compromisos con esos grupos provocaron que los beneficios otorgados en términos de impulso a los derechos sociales constitucionales fueran surgiendo en función de diversas coyunturas marcadas por la situación política y económica, el grado de control estatal efectivo

³¹ Barba Solano, Carlos. “La reforma social y el régimen...”, *op. cit.*, p. 169-209.
Brachet-Márquez, Viviane y Orlandina de Oliveira, *op.cit.*, p. 537-581.

sobre los trabajadores y el grado de corrupción de las organizaciones obreras. De manera tal que, en los vaivenes de lo que Brachet-Márquez llama “pacto de dominación”, desde los primeros años del Estado de bienestar sí se movilizaron recursos para hacer posible la puesta en práctica los derechos sociales, pero esto se realizó de manera selectiva, en función de los compromisos corporativos con cada sector de los trabajadores y de las presiones de éstos.

Por tanto, estas incipientes medidas “tuvieron el efecto de fragmentar a la clase obrera en distintas categorías de beneficiarios, lo que acabaría por erigir obstáculos contra la creación de un sistema único de cobertura.”³² Fue así que, por ejemplo, de un lado se estableció un sistema de protección en seguridad social para los trabajadores de empresas privadas, otros para los electricistas, las fuerzas armadas, los petroleros, etcétera, y cada uno con diferentes beneficios, en cantidad y calidad (configurando así procesos de desmercantilización desiguales y limitados).

Sin embargo, no por ello conviene soslayar el hecho de que, pese a estas serias limitaciones, en principio la base del discurso social posrevolucionario consagrado en la Constitución de 1917 era universalista. La idea de justicia social, tan innovadora en su momento y tan trascendente como fuente de legitimación hasta la década de los setenta, fue sustento de los derechos sociales y se anclaba en el reconocimiento de la desigualdad social imperante en México a principios del siglo XX, de las precarias condiciones de vida de los trabajadores urbanos y del campo, así como de la participación de este amplio sector de la sociedad en la lucha armada y en la construcción del nuevo orden.³³

En consecuencia, en principio los derechos sociales no fueron formulados como una dádiva a un grupo social, sino a partir del reconocimiento de su pertenencia plena a la comunidad de la que antes de la Revolución habían sido excluidos. Se aseguraron estos derechos en el terreno de la ciudadanía desde ese momento en que los constituyentes buscaron incluirlos en la Carta Magna para darles mayor garantía al considerarlos indispensables como requisito de las libertades individuales y un medio para nivelar las desigualdades.

³² Brachet-Márquez, Viviane, *El pacto de dominación...*, pp. 70-110.

³³ Lomelí, Luz, “Una lectura sociopolítica de la transformación de la política social en México” en Alonso, Jorge, Luis Armando Aguilar y Richard Lang (coords.), *op. cit.*, pp. 174-175.

El problema fue que el universalismo planteado sólo se emprendió (y aun de forma incipiente) en los terrenos de la educación y la salud desde los años veinte, mientras que el corporativismo dejó sujeto a inciertas negociaciones la aplicación de los derechos laborales y la seguridad social. Creemos que, entre otras causas — además de lo dicho más arriba—, esta situación pudo deberse a dos factores:

- a) En muchas ocasiones entre los mismos trabajadores no había consenso respecto a la aplicación de algunos derechos laborales y del seguro social, y a veces ni siquiera existía interés en ello. De esa forma en repetidos momentos se presentó el fenómeno de que se diera el reconocimiento a derechos sociales que los trabajadores ni siguiera habían pedido o que suscitaban oposición dentro de los sindicatos, como ocurrió de hecho con respecto a la creación del IMSS.³⁴ Las consecuentes divisiones de la clase obrera y los conflictos que surgían al respecto contribuirían en algunos casos, paradójicamente, a retrasar la creación de la estructura legal e institucional en torno a los derechos sociales.
- b) Como los derechos sociales fueron subordinados a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) desde los treinta y cuarenta, el impulso de éstos por parte del Estado se subsumió a las necesidades de ese modelo y se dejó de lado un criterio de ciudadanía.

La siguiente etapa en la trayectoria del Estado de bienestar mexicano abarcó de la década de los cuarenta hasta principios de los ochenta. Fue en ese lapso cuando propiamente se produjo la articulación entre la política social (y por tanto la disposición del Estado para hacer materialmente posibles los derechos sociales) y el modelo de sustitución de importaciones. Se creó el seguro social, pero con él se continuó el proceso de dividir a la población en grupos con derechos desiguales. Además, el proceso de desmercantilización se dio de manera incompleta tanto para mujeres como para hombres, pues no se creó un seguro de desempleo y por tanto en ningún

³⁴ Véase Brachet-Márquez, Viviane, *El pacto de dominación...*, pp. 48 y 127

momento y para ningún sector social fue posible garantizar una completa protección frente al mercado.³⁵

En especial entre 1940 y 1970 se desarrollaron los principales mecanismos legales e institucionales en favor de los derechos sociales. Sin embargo, la dinámica contradictoria, del Estado de bienestar Mexicano configuró un esquema muy heterogéneo que incluía tanto servicios sociales universalistas, instituciones de seguridad social excluyentes, programas asistenciales que no garantizaban derechos sociales (como los programas alimentarios) y subsidios al consumo de productos básicos.

Más tarde, en los setenta, frente al aumento de la disidencia (estudiantil, campesina y obrera), se incluyeron programas focalizados que buscaban extender los beneficios de la seguridad social a sectores como el rural y a los trabajadores informales (entre ellos las trabajadoras domésticas), así como programas de vivienda cuya extensión se limitaba a cubrir a sectores ya atendidos por las instituciones de seguridad social. Sin embargo, estos programas no eran permanentes, no estaban coordinados entre sí, no solían tener seguimiento y frecuentemente eran montados sobre las estructuras preexistentes (como el IMSS), sobrecargándolas así de trabajo y haciendo por ello que se deterioraran sus servicios.

Pese a estas limitaciones es claro, como lo comprobamos en la última parte del capítulo anterior, que varios de los indicadores relacionados con los derechos sociales mejoraron notablemente en este periodo. Esto gracias a los esfuerzos en política social y por supuesto a las condiciones económicas favorables del “milagro mexicano”, que beneficiaron a muchos sectores (sin dejar de producir exclusión).

En este contexto, hacia fines de la segunda etapa del Estado de bienestar mexicano, el panorama de la ciudadanía social era precario y sumamente fragmentado, pero en expansión. Hemos insistido en que sólo en educación y salud atisbó la universalidad en servicios básicos, mientras que en los demás derechos se

³⁵ Una de las razones para que así ocurriera en México tiene que ver con lo siguiente: “el seguro de desempleo se introdujo en los países industrializados como paliativo para el desempleo cíclico en economías de mercado desarrolladas, pero el tipo de desempleo abierto más frecuente en América Latina no es cíclico, sino estacional y crónico o estructural (este último de muy largo plazo o permanente); más aún los problemas del subempleo y la informalidad laboral son mucho más importantes que el desempleo abierto en la mayoría de los países.” Mesa-Lago, Carmelo, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, p. 30.

presentaba mayor exclusión y una estratificación en los beneficios. Sin embargo, esta información no autoriza a concluir que en México nunca ha habido ciudadanía social en tanto nunca se ha logrado la universalidad en el ejercicio de varios derechos sociales.

La ciudadanía implica el reconocimiento de los individuos como miembros plenos de la comunidad, con derechos y obligaciones recíprocos. La evidente limitación y desigualdad en el ejercicio de estos derechos indica, por tanto, que a pesar del discurso de justicia social de la constitución de 1917 que buscaba reconocer a todos los trabajadores del campo y la ciudad (que eran la inmensa mayoría de la población) como ciudadanos con necesidades específicas, el proceso material llevó en la práctica a efectuar ese reconocimiento —o establecer ese estatus de ciudadanía— sólo a unos sectores en un proceso de construcción accidentado y siempre inacabado.

De modo que para fines de los setenta, la configuración del peculiar Estado de bienestar mexicano había dado lugar a que cada sector social alcanzara distinto grado de construcción de ciudadanía social. En casi todos los casos las mujeres presentaban mayor desventaja, pero conforme avanzaba su incorporación a la educación formal y al mercado de trabajo, algunas trabas se venían abajo. Aunque también se enfrentaron a la discriminación, sobre todo en el ámbito laboral, y a la llamada “doble jornada”, pues aunque fueran trabajadoras remuneradas en el ámbito extradoméstico, la exigencia social de cumplir a la vez con sus tradicionales “deberes” de madres/hijas/esposas en el hogar no desapareció. Esta afirmación no es absoluta, desde luego, puesto que desde los sesenta diversos factores —entre ellos el auge de la segunda ola del movimiento feminista— comenzaron a marcar algunas pautas de transformación en la dinámica de muchas familias y en las relaciones entre mujeres y hombres en general.

La crisis del Estado de bienestar: causas y primeras implicaciones en la ciudadanía social

En la década de los setentas se hizo más que evidente el agotamiento del prolongado periodo de auge del capitalismo mundial. Se desató una fuerte crisis financiera internacional, la cual estaba acompañada por otros fenómenos nuevos como el reacomodo productivo por la reconversión tecnológica, la aceleración de la inflación y la crisis petrolera, entre otros. Ante estas circunstancias pronto comenzó a hacerse

evidente la incapacidad del Estado social para enfrentar la crisis y los profundos cambios que ocurrían en la producción, lo cual generó un ambiente adverso en el plano ideológico hacia ese modelo de Estado.

Fue ganando terreno y simpatías la crítica a la rigidez del marco socio-político del Estado social que no dejaba tomar decisiones sin tener que pasar por la tortuosa negociación con los trabajadores, así como a la ineficiencia de las políticas económicas tradicionales para contener la caída de la tasa de ganancia. De ese modo, frente a tal situación, la expansión del gasto social, así como los derechos y conquistas sindicales y laborales pasaron a segundo plano ante las nuevas exigencias productivas y económicas.

En consecuencia, bajo estos nuevos signos de cambio el inicio del desmantelamiento del Estado social y de su aparato de bienestar social no se hizo esperar, tanto en los países desarrollados como en América Latina, donde la repercusión inminente de la crisis financiera internacional fue la crisis de la deuda que estalló de forma definitiva en 1982.

Shefner nos explica cuáles fueron las raíces directas de esa crisis:

Las causas de esa crisis se han hallado en la recesión europea de mediados de la década de 1960, que duró hasta ya entrada la de 1970, y fue acompañada por el aumento de los precios del petróleo y la acumulación de fondos de la OPEP en bancos occidentales. Esos bancos, poseedores de enormes montos de capital e imposibilitados de prestarlos en forma rentable dentro de la deprimida economía occidental, aumentaron sus préstamos a las naciones del Tercer Mundo y las socialistas. A su vez esos países, que tenían déficit en sus balanzas de pagos debido al constante aumento de los precios de sus importaciones, tomaron prestado en cantidades sin precedente. Cuando los efectos de la recesión se hicieron sentir a fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, fueron pocas las naciones endeudadas que pudieron continuar con el servicio de su deuda sin serios cambios políticos internos, como recortes del presupuesto de bienestar social y los subsidios gubernamentales a los alimentos, los combustibles y los precios del transporte.³⁶

México no fue la excepción. Ya desde principios de los setenta, ante el fin del “desarrollo estabilizador”, se fue restringiendo la posibilidad de seguir anclando fiscalmente la estructura de bienestar al desarrollo industrial, el cual empezó a detenerse. Así que para continuar financiando la expansión de los servicios sociales, tanto Echeverría como López Portillo recurrieron al endeudamiento, el cual fue mediado por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estos

³⁶ Shefner, Jon, “La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México” en Vellinga, Menno (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, p. 254.

organismos internacionales ya desde entonces condicionaron la movilización de recursos para México a la aplicación de cierto tipo de políticas económicas e incluso demográficas. Por ejemplo, en 1974 hubo un giro radical en la política de población mexicana con la aprobación de una ley que acababa con el espíritu pronatalista de los lineamientos anteriores y en su lugar establecía el propósito de dirigir los esfuerzos estatales y gubernamentales hacia la reducción de la fecundidad. Este cambio abrupto en las políticas de población no surgió netamente de las aspiraciones y demandas internas existentes en México, sino que en gran medida claramente fue impuesto por el Banco Mundial como condición necesaria para que México accediera a créditos externos; y de hecho esa situación fue denunciada así por los grupos feministas más críticos, pues además bajo las presiones del organismo financiero, que exigía cubrir una cuota de esterilizaciones, se violaron los derechos de muchas mujeres, en especial indígenas.³⁷

Cuando se presentó la devaluación de 1976 México tuvo que firmar un “Acuerdo para la Estabilidad” con el FMI, con la finalidad de así poder tener mayor respaldo financiero del exterior. En ese acuerdo, que tenía una vigencia de tres años, se estipulaba entre las condiciones a las que nuestro país debía someterse que se debía buscar abrir la economía al exterior, incrementar los precios de los bienes y servicios públicos, reducir el déficit público, limitar el crecimiento del empleo en el sector público (lo que tenía de fondo la idea de la necesidad de “achicar” el Estado) y establecer topes salariales.³⁸ Con ello el Estado comenzó a verse obligado a actuar en sentido contrario a como lo hacía anteriormente en su papel de promotor del desarrollo económico y social.

Los efectos de la crisis económica y de este tipo de medidas, patrocinadas por las instituciones financieras internacionales e implementadas como paliativo, empezaron a hacerse sentir entre la población mexicana; más aún cuando la situación empeoró con la estrepitosa caída de la bonanza petrolera y el estallamiento abierto de la crisis de la deuda en 1982, fecha que marca un cambio sustancial en el papel del Estado respecto a los derechos sociales y en el rumbo de la construcción de la ciudadanía social.

³⁷ Tamayo, Sergio, *op. cit.*, p. 134.

³⁸ *Ibid.*, p. 117.

Carlos Barba considera que de hecho el periodo de 1982 a 1988 es otra etapa del Estado de bienestar mexicano en la que, si bien se abrió la crisis en la articulación del modelo de sustitución de importaciones y la política social, aún no se presentó un cambio de paradigma de bienestar. Para este autor dicho cambio ocurrió de 1988 en adelante con la introducción de un tipo de política social radicalmente distinto al anterior, representado por el PRONASOL de Salinas.

Empero, nosotros consideramos que para efectos del papel del Estado en relación con la ciudadanía social es pertinente matizar y hablar del progresivo desmantelamiento del Estado de bienestar mexicano desde 1982 —e incluso desde fines de los setenta, según hemos visto— en virtud de que a partir de ese año, con la profundización de la crisis, hubo una transformación fundamental del Estado, cuya orientación se inclinaría cada vez más hacia el seguimiento de políticas de tipo neoliberal. Es decir, la tendencia hacia el cambio de paradigma de bienestar venía gestándose desde el sexenio de López Portillo (incluso a pesar de éste) y ya existía claramente desde inicios del gobierno de Miguel de la Madrid, pues como presidente fue él quien inició la promoción de un Estado limitado, no intervencionista. A partir de ello se hizo palpable el viraje respecto a cómo se concebían los derechos ciudadanos desde el Estado, en particular en lo que se refiere a los derechos sociales, pues se dieron las condiciones políticas, económicas e ideológicas para desde entonces restringir lo ganado en cuanto a derechos laborales, por ejemplo.

El Estado neoliberal mexicano, la ciudadanía social y el género

Desde 1982, con la profundización de la crisis, comenzaron a adoptarse e instrumentarse políticas de tipo neoliberal, las cuales habrían de transformar de forma sustantiva el perfil del Estado y el proceso de construcción de ciudadanía social de mujeres y hombres en nuestro país. Ahora bien, para no dar lugar a equívocos y para dejar más clara esa transformación conviene primero precisar qué es el neoliberalismo, cuál ha sido su trayectoria y cuáles sus principales características.

Orígenes, trayectoria y características principales del neoliberalismo

Según Enrique de la Garza,³⁹ el neoliberalismo puede entenderse en cuatro niveles:

- 1) Como una *ideología* basada en teorías económicas (economía clásica, monetarismo) y sociales (sustentadas en una idea de la sociedad como agregado de individuos propietarios que intercambian libremente entre sí en el mercado buscando cada uno su máximo beneficio).⁴⁰
- 2) Como un tipo de *política económica*, el cual tiene de fondo el concepto de autorregulación de la economía siempre y cuando el mercado funcione libremente. Como corolario de esta idea, las políticas económicas neoliberales implican una retirada del Estado de la inversión productiva, la apertura al comercio internacional, la reducción del gasto público y en especial del gasto social, la flexibilización de los mercados laborales y el sometimiento de las organizaciones obreras a las directrices del mercado y la productividad.
- 3) Como una “*constelación de configuraciones sociotécnicas* de las unidades socioeconómicas de producción”⁴¹ identificada con el toyotismo y en sustitución del fordismo del periodo del Estado social.
- 4) Como *forma de Estado* esencialmente distinta al Estado social en cuanto a su papel en la economía y lo social, así como en las relaciones sociales que lo sustentan.

Por supuesto los cuatro niveles no son excluyentes y de hecho históricamente se encuentran estrechamente vinculados.

En un sentido más general y sin menoscabo de lo que De la Garza apunta, Ana María Ezcurra⁴² sostiene que el neoliberalismo es un proyecto político de propagación

³⁹ De la Garza, Enrique, *La formación socioeconómica neoliberal. Debates teóricos acerca de la reestructuración de la producción y evidencia empírica para América Latina*, pp. 185-186.

⁴⁰ Arturo Ramos es más específico y va incluso aún más lejos al relacionar al neoliberalismo con las siguientes corrientes: el conservadurismo de Huntington y Fukuyama, el posmodernismo anarquista de Vattimo, Lyotard y Deleuze, el posmodernismo neoconservador de Bell y Lipset, el neopragmatismo de Rorty, el neocontractualismo de Rawls, el estructural-funcionalismo en planteamientos como los de Luhman y su teoría de sistemas, el individualismo metodológico francés, las teorías de la elección racional, el institucionalismo económico, entre otros. Ramos, Arturo, *op. cit.*, p. 109.

⁴¹ *Ibid.*, p. 186. Las cursivas son nuestras.

⁴² Ezcurra, Ana María, *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*. Para este subapartado nos hemos basado sobre todo en el análisis de esta autora, aunque hay que decir que existen muchas coincidencias con otros autores respecto a la caracterización del neoliberalismo que ella presenta. Véase por ejemplo: García Bedoy, Humberto, *Neoliberalismo en México. Características, límites y consecuencias*, pp. 11-34.

mundial que involucra estrategias y decisiones de actores claramente identificables, como son los Estados del capitalismo avanzado (en particular Estados Unidos), los cuales actúan ya sea por sí mismos o con la mediación de las instituciones económico-financieras internacionales (básicamente las instituciones de Bretton Woods: El BM y el FMI).

Dicho proyecto comenzó a gestarse como ideología —en el sentido que le da De la Garza—. Esto ocurrió en la década de los cuarenta, al terminar la Segunda Guerra Mundial y como reacción contra el Estado de bienestar. Pensadores como Hayek y Friedman elaboraron las bases (la “ortodoxia fundacional”) de esta corriente. Entre dichas bases cobran importancia las ideas-fuerza que, a decir de Ezcurra, permanecen como núcleo duro del neoliberalismo, pese a que en su evolución éste ha presentado cambios, matices y adaptaciones.

La idea fuerza central del neoliberalismo es considerar al mercado como el instrumento más eficaz para a) la asignación de recursos, y b) la satisfacción de necesidades. Por tanto, en su libre autorregulación el mercado necesariamente ha de conducir, según los neoliberales, a un óptimo social. En virtud de esta idea, los neoliberales se pronuncian a favor del Estado mínimo y en contra del Estado social y de bienestar, y en general en contra del Estado como dispositivo de distribución en pro de las clases subalternas.

A partir de estos supuestos en esa primera etapa los neoliberales desarrollaron una agenda de políticas económicas radicalmente distintas a las planteadas en el marco del Estado social. En primer lugar, para los teóricos del neoliberalismo se hacía necesario promover el máximo crecimiento económico de forma prioritaria. En segundo lugar habría que procurar el incremento de la tasa de ganancia debido a que el crecimiento económico presupone la acumulación cuyo sujeto es el capital privado, y para hacerlo planteaban que como política económica era necesario reducir el costo de la fuerza de trabajo mediante la contracción de los salarios y el recorte del gasto público social, con el consecuente desmantelamiento del Estado de bienestar, no sólo porque esta medida suponía mutilar la capacidad del Estado de prestar servicios sociales, sino que además la reducción de los salarios inevitablemente llevaba a convertir a los trabajadores en consumidores mínimos lo cual es contrario a la idea

prevaleciente en el Estado de bienestar de estimular el consumo masivo con salarios solventes y redistribución del ingreso.⁴³

Entre la década de los cuarenta y los setenta la postura neoliberal permaneció en un lugar marginal frente al incuestionable éxito del Estado social de inspiración keynesiana.⁴⁴ Sin embargo, la ideología neoliberal se mantuvo latente hasta que encontró su oportunidad en la grave crisis mundial de los setenta. Fue entonces que inició la primera fase de la etapa estatal del neoliberalismo con las administraciones Thatcher (1979) y Reagan (1980). Aunque ya desde 1973 Chile había sido terreno de experimentación de las políticas neoliberales durante el régimen dictatorial de Pinochet (que fue asesorado por Friedman y sus alumnos).⁴⁵ Además en esa primera fase de la segunda etapa del neoliberalismo éste se articuló con el neoconservadurismo de raigambre estadounidense, el cual desde entonces vendría a ser la contraparte política de la ideología neoliberal. Esta articulación no es trivial pues en términos de ciudadanía trajo un renovado énfasis en los derechos civiles y un menosprecio por los sociales. Así, el neoconservadurismo

tomó como bandera un discurso caracterizado por una férrea crítica a los fenómenos colectivizantes que, desde su perspectiva, surgieron con la democracia y el Estado de bienestar. En éstos, según los neoconservadores, no se reconocía cabalmente la función básica y el valor del derecho a la propiedad, y el individuo y su “fuerza libertaria” terminaron por diluirse en un poder colectivo ilimitado.⁴⁶

Por otro lado, no fue sino hasta la crisis de 1982 que llegaría la oportunidad de que el neoliberalismo —entendido en los cuatro niveles que De la Garza distingue— comenzara a ser plenamente instrumentado en América Latina mediante la aplicación de los llamados “ajustes estructurales” a instancias del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dichos ajustes han consistido primero en procurar mantener el crecimiento económico sostenido, para lo cual se establecieron políticas de estabilización con las que se buscaba un equilibrio macroeconómico. En ese mismo sentido, se comenzó a hablar de la necesidad de reformas estructurales cuya finalidad es reorganizar el Estado y la sociedad a favor de alcanzar el libre funcionamiento de los mercados. Es por eso que

⁴³ Ezcurra, Ana María, *op.cit.*, pp. 36-39.

⁴⁴ Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, p. 277.

⁴⁵ Delgado Selley, *op. cit.*, p. 201.

⁴⁶ Huerta Moreno, María Guadalupe, *op. cit.*, p. 136.

los objetivos de tales reformas han sido: 1) reducir o “adelgazar” al Estado a través de las privatizaciones, la desregulación de mercados internos y la contracción o por la menos contención del gasto público social, y 2) que el crecimiento económico sea sostenido por los mercados internacionales y las exportaciones. Esto implica la aplicación de políticas de apertura económica al capital transnacional, para lo cual se insta a lograr mayor competitividad y ésta tiende a basarse en la disminución del valor de la fuerza de trabajo mediante políticas salariales restrictivas.⁴⁷

Sin embargo, pese al optimismo de los neoliberales, hacia fines de la década de los ochenta no pudieron ignorar el alarmante deterioro de los niveles de vida de la inmensa mayoría de la población de América Latina; lo cual en buena medida se debía a la imposición de los ajustes estructurales. Pronto los organismos financieros forjadores del llamado Consenso de Washington neoliberal atendieron este nuevo problema. En 1990 el Banco Mundial publicó su *Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza*, a partir de lo cual dicho organismo asumiría el liderazgo en el combate a la pobreza, por medio de la realización de investigaciones, la publicación de los respectivos informes, por supuesto la canalización de recursos para los préstamos e incluso a través del diseño de políticas apropiadas para enfrentar el nuevo desafío. De ese modo, en los años noventa aumentó la proporción de los recursos que el BM destinó a este tipo de políticas y en particular a los programas focalizados de reducción de la pobreza.

Este cambio en el proceder de las instituciones de Bretton Woods en su impulso al proyecto neoliberal significó un alejamiento de la ortodoxia original neoliberal, mas no su abandono. Lo que ocurrió en esta segunda fase de la etapa estatal del neoliberalismo, según Ezcurra, fue sólo una “puesta al día” (*aggiornamento*) del neoliberalismo pues la palpable agudización y expansión de la pobreza amenazaban con hacer políticamente inviable el proyecto neoliberal.

Dicho proceso de “puesta al día” consistió en lo siguiente: desde inicios de la década de los noventa el BM y el FMI vieron necesario realizar cambios en la agenda de políticas que impulsaban y al mismo tiempo, por primera vez ambos organismos hicieron una rectificación en su diagnóstico en torno a las relaciones entre: los ajustes

⁴⁷ Ezcurra, Ana María, *op. cit.*, pp. 42-43.

estructurales/pobreza, crecimiento económico/desigualdad y mercado/Estado. Reconocieron que las políticas de ajuste y estabilización económicas podían tener efectos negativos “momentáneos”, “transitorios” para los pobres. Asimismo esas instituciones aceptaron que la desigualdad sí es condicionante de la pobreza, aunque puntualizaron que no es tan importante como la cuestión del crecimiento económico que para ellos seguía (sigue) siendo lo decisivo.

En cuanto a las relaciones Estado/mercado, los neoliberales pasaron de buscar un Estado mínimo a propugnar por un Estado eficaz. Es decir, se revalorizó el papel del Estado como factor favorable al crecimiento económico y factor para el logro de mejoras sociales, pero sin restarle importancia y prioridad al mercado, pese a que se le reconocieran límites. De hecho, para los neoliberales los límites del mercado no invalidan su naturaleza esencialmente superior. De esa forma “la mayor intervención estatal se enlaza inextricablemente con su mercantilización Así pues, se prefigura una intervención mercantilizada”,⁴⁸ lo cual tiene importantes consecuencias para la construcción de la ciudadanía social, pues su proceso de desmercantilización característico se ve frenado y en su lugar, más que un desmantelamiento de las políticas sociales, se vive su mercantilización.⁴⁹

Nótese por ahora que estos cambios en el fondo no ponen en entredicho el núcleo duro (las ideas-fuerza) que le dan identidad y sentido al neoliberalismo; más bien lo adaptan y actualizan con la finalidad de garantizar su supervivencia y viabilidad políticas.

Por eso no debe sorprender que la “puesta al día” haya implicado la elaboración de un modelo de políticas sociales con sello neoliberal, lo cual en principio pudiera parecer contradictorio. Sólo desde una perspectiva ahistórica y reduccionista pueden hacerse afirmaciones como la siguiente:

Una “política social neoliberal” es una contradicción de términos. Si van a predominar los derechos y las libertades individuales por medio del mercado, lo último en lo que se pensaría es en cargas fiscales y gasto público que interfieren con dicho esquema.⁵⁰

A simple vista parece correcta y coherente esta opinión. Sin embargo, cuando se analiza al neoliberalismo como un proyecto que se ha desenvuelto históricamente y

⁴⁸ *Ibid.*, p. 89.

⁴⁹ Monereo Pérez, José Luis, *op.cit.*, p. 42.

⁵⁰ De la Torre, Rodolfo, “Más allá de la crítica al neoliberalismo” en Auping, John (coord.). *El análisis económico de los derechos humanos*, p. 235.

al amparo de diversos actores claramente identificables, el panorama no es tan simple.

Nuevamente Ezcurra nos explica cómo se dio este viraje en el seno de los organismos financieros internacionales (en especial en el BM y el BID). La autora sostiene que al reconocer que el crecimiento económico no es suficiente para mitigar la pobreza, el BM tuvo que admitir la introducción de algunas medidas de carácter distributivo dirigidas por el Estado. Sin embargo, siendo fieles a sus principios, dichas medidas no serían como las del Estado de bienestar que actuaban directamente en el mercado de trabajo; en su lugar, se trataba de políticas restringidas a ciertas prestaciones mínimas y a un sector de la población: el de los pobres y en especial aquellos que bajo criterios científicos, controlables y medibles, pudieran ser identificados (focalizados) dentro del rango de la pobreza extrema (la cual ha de ser igualmente determinada bajo criterios técnicos y científicos). Así, la característica definitoria del régimen neoliberal de políticas sociales es la focalización (*targeting* en inglés; de *target*, blanco al que se dispara) con el objetivo de reducir los costos fiscales para así acotar y disminuir el gasto público social. Por tanto, “las políticas sociales son subrayadas y simultáneamente subordinadas al núcleo de la agenda neoliberal y, en especial, a una de sus ideas-fuerza más perdurables y distintivas (el achicamiento del gasto público)”.⁵¹

Además, otro propósito explícito de la focalización ha sido el de tener la certeza de que los recursos invertidos en el combate a la pobreza realmente benefician a “los que menos tienen” y no a las voraces “clases medias” que bajo el Estado de bienestar estaban siendo injustamente “privilegiadas” con las políticas universalistas de salud y educación, mientras que los verdaderamente marginados seguían siendo excluidos. Volveremos a este punto más adelante. Pero ahora lo que interesa subrayar es que “al mismo tiempo que la lógica del Estado neoliberal lo obliga a apartarse de la responsabilidad social, los efectos perjudiciales del programa lo obligan a aplicar algunas políticas paliativas de la pobreza”,⁵² pero sin tener que traicionar los supuestos originales del neoliberalismo: el individualismo, la primacía del mercado, la libertad por encima de la igualdad.

⁵¹ Ezcurra, Ana María, *op. cit.*, p. 103.

⁵² Shefner, Jon, *op. cit.*, p. 257.

Rasgos y etapas del neoliberalismo en México

En México la aplicación del proyecto neoliberal se ha dado con gran ímpetu desde el sexenio de Miguel de la Madrid (aunque como ya hemos mencionado, hubo antecedentes importantes desde el sexenio anterior), se reforzó y profundizó con Salinas y ha continuado durante los gobiernos subsecuentes, incluido el actual de Felipe Calderón. Desde el principio se ha impuesto dicho proyecto en la medida de que a raíz de la crisis de los setenta y ochenta las instituciones financieras internacionales lo han colocado como una condición para canalizar recursos al país. Sin embargo, es cierto que su implementación ha estado sujeta a las condiciones políticas internas, al grado de aceptación o heterodoxia que han tenido las élites gubernamentales y empresariales según se afecten más o menos sus intereses, así como a la resistencia de los grupos sociales subalternos que se han visto francamente afectados. Ello explica por qué en algunos casos se ha puesto énfasis en seguir al pie de la letra las “recomendaciones” de las agencias financieras y en otros se ha pospuesto la realización de reformas que dentro del neoliberalismo resultan fundamentales, como por ejemplo la reforma jurídica en materia laboral.⁵³

El proceso inicial de aplicación de medidas neoliberales o de ajuste estructural se dio en dos etapas.⁵⁴ La primera, de 1983 a 1987, se caracterizó por una marcada ortodoxia y una severa austeridad fiscal. Las políticas económicas en esta fase incluyeron:

- Reducción del gasto y el déficit públicos.
- Liberación de precios.

⁵³ De la Torre insiste en que tratándose del caso mexicano no conviene hablar de neoliberalismo a la hora de analizar los cambios económicos y sociales de las últimas décadas, pues en muchos casos más que el apego a principios filosóficos neoliberales, lo que ha habido por parte de los gobiernos es un frío pragmatismo político. Este autor sugiere que sería mejor cambiar el término neoliberalismo (que le parece a veces tan vago y con demasiada carga ideológica) por otro, pero no dice por cuál. Asimismo De la Torre pasa por alto el papel y la posición de los organismos financieros internacionales, los niveles en los cuales puede entenderse el neoliberalismo (más allá de verlo sólo como una filosofía política o económica) y la trayectoria histórica de este proyecto. De la Torre, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 233-239.

⁵⁴ Calva, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*, pp. 95-106. García Bedoy, *op.cit.*, pp. 1-34. Ibarra Colado, Eduardo, “Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo” en *La Universidad ante el espejo de la excelencia en juegos organizacionales*, pp. 117-128. García Rañó, Hugo Alonso, “Efectos de las políticas de estabilización y ajuste sobre las fuentes de bienestar social en México” en Nadal, Alejandro y Francisco Aguayo (eds.), *Experiencias de crisis y estrategias de desarrollo. Autonomía económica y globalización*, pp. 350-351. Tamayo, Sergio, *op. cit.*, pp. 145-147.

- Devaluación del peso.
- Apertura a la inversión extranjera directa (desde 1984 y cristalizó en 1987 con el ingreso de México al GATT) mediante el cambio en las políticas arancelarias.
- Reordenamiento del sector paraestatal, lo cual se tradujo en la privatización de las empresas paraestatales con la finalidad tanto de disminuir el gasto público como para desviar recursos hacia áreas más productivas.
- Racionalización progresiva de protecciones y subsidios.
- Reestructuración industrial hacia su modernización, introducción de nuevas tecnologías y de nuevas relaciones sociales en la producción (flexibilidad laboral).
- Reiterada contención salarial, por medio de los “topes salariales”. Así, se buscó liberalizar los precios de todas las mercancías, excepto de la fuerza de trabajo.

A través de estas políticas y bajo la concepción neoliberal, el gobierno de De la Madrid —con el beneplácito de la élite empresarial—, impulsó un cambio fundamental en el Estado: lo encaminó hacia el Estado mínimo al tiempo que fustigó contra el paternalismo y contra cualquier rastro de populismo, los cuales eran considerados enemigos de la necesaria modernización económica neoliberal que ponía en el centro al mercado y “achicaba” al Estado hasta dejarlo en un papel subsidiario, limitado a la formulación de políticas económicas de ordenamiento y corrección; un Estado vigilante, pero no realizador del bien común.

No obstante, todo aquello no implicó la conformación de un Estado débil. Al contrario, se requería un Estado fuerte como autoridad regulatoria que tuviera la capacidad de mantener los topes salariales, contener las demandas salariales de los trabajadores y controlar a los sindicatos y demás sectores afectados.

En ese marco, donde el sector de los trabajadores y sus organizaciones resultaba un estorbo, quienes acordaron las reformas fueron ante todo los grandes empresarios y la élite política en el poder. Las cúpulas sindicales pronto tuvieron que limitar su participación en las negociaciones de política económica a dar su respaldo a lo ya acordado por los otros dos actores. Es decir, los sindicatos fueron excluidos de un área donde por varias décadas habían gozado de un papel de primer orden, y para ello

fue necesario echar mano de un neocorporativismo y de los tradicionales rasgos autoritarios del Estado mexicano, pero bajo otro rostro.

Sentadas estas bases en el sexenio de De Madrid, con Salinas inició la segunda etapa de las políticas de ajuste y estabilización. En esta etapa (1988-1994) se presentaron algunas variantes económicas heterodoxas, e incluso luego de una austeridad fiscal tan aguda y en el marco del *aggiornamento* del neoliberalismo, Salinas pudo permitirse la creación de un tipo de programa social significativamente distinto a las intervenciones que el Estado de bienestar había realizado en la materia. El PRONASOL vendría a ser un parteaguas dentro de las políticas sociales, pues estaba planteado con una orientación distinta a la que las políticas y programas sociales tenían en el ahora remoto pasado populista y paternalista. Se trata, pues, del primer ejemplo mexicano de modelo de política social neoliberal.

Así para 1994 en México las reformas estructurales ya tenían un cierto camino recorrido: la reforma financiera y la liberalización del comercio se habían realizado hacia 1987 (esta última se profundizó con la entrada en vigor del TLCAN en 1994). La estabilización se consiguió en 1988. La privatización del sector paraestatal estaba casi consolidada para 1992 con las cientos de empresas paraestatales puestas en venta. Faltaban, empero, la privatización de las paraestatales del sector energético (la llamada “reforma energética” que actualmente está sobre la mesa cuando menos de manera parcial con las iniciativas para reformar PEMEX), la reforma al sistema de pensiones (que entró en vigor en el IMSS en 1997, durante el sexenio de Ernesto Zedillo), la reforma tributaria (que apenas se concretó en 2007) y la reforma laboral que, aunque en la práctica lleva ya un largo camino recorrido, aún no ha podido establecerse plenamente en el nivel jurídico; si bien ya está en la agenda del gobierno actual.

La ciudadanía social de mujeres y hombres en el Estado Neoliberal

El neoliberalismo supone el dismantelamiento del Estado social en todos sus componentes. En el nuevo mapa de relaciones sociales del Estado neoliberal las corporaciones son excluidas o por lo menos pierden influencia, mientras la ganan (o recuperan) el capital financiero y los grandes consorcios exportadores transnacionales. El Estado restringe drásticamente su intervención en la economía en aras de hacer

realidad el libre funcionamiento del mercado. Así el “Estado deja de tener el rol central en la acumulación de capital, pierde importancia como productor, aunque permanece interviniendo en los circuitos monetarios y en el mercado de trabajo”.⁵⁵ El Estado de bienestar a su vez se ve demolido frente a la exigencia de reducir el gasto social y también debido a que las nuevas tendencias de flexibilización en el trabajo implican dar marcha atrás en la seguridad laboral y en las prestaciones de los trabajadores que constituyen una parte fundamental de los derechos sociales y de su principal propósito: la desmercantilización.

En consecuencia, con esta redefinición del papel del Estado evidentemente ha habido también un viraje en el proceso de construcción de ciudadanía social. Al resquebrajarse el Estado de bienestar con el que ésta había surgido y se había desarrollado, se ha puesto en entredicho la importancia y pertinencia de los derechos sociales y su mismo carácter de derechos de ciudadanía. El Estado neoliberal privilegia los derechos civiles por encima —y en muchos casos a costa— de los derechos sociales. Políticos y grandes empresarios se aferran en defender antes que nada los derechos de propiedad y libertad individuales como parte de la renovada reificación del mercado; y si para ello es necesario arremeter en contra de los derechos sociales cuyo propósito más importante es mitigar las desigualdades sociales a través de la protección y atención de las clases subalternas, eso se hará, dado que para el neoliberalismo es más importante salvaguardar la libertad que procurar la igualdad.

Pisarello explica este cambio de forma elocuente:

En cuestión de años, los derechos patrimoniales se tornan más fluidos que nunca y abandonan sus anclajes territoriales. Los derechos sociales, por el contrario, se vuelven fragmentarios, dispersos y discontinuos. Más aún: en virtud del estrecho vínculo entre prestaciones laborales y prestaciones sociales, la “flexibilización” de las primeras conduce a la negación de las segundas.⁵⁶

Los ideólogos neoliberales (entre ellos el FMI; el BM y el BID) justifican esta visión argumentando que todo rastro de políticas al estilo del Estado de bienestar o en defensa de los derechos sociales no son más que populismo y paternalismo, con los cuales en vez de apoyar a los pobres, se termina subsidiando a los ricos, minando la iniciativa y libertad individuales (con las que se lograría más productividad y

⁵⁵ De la Garza, Enrique, *La formación socioeconómica neoliberal...*, pp. 187-188.

⁵⁶ Pisarello, Gerardo, *op. cit.*, p. 31.

crecimiento y por tanto automáticamente una mejor sociedad) y sólo se producen ciudadanos pasivos a la espera de que todo les “regale” el Estado. En ese sentido,

para esta concepción, los derechos sociales incondicionados encierran perniciosos ejemplos de “derechos sin deberes” y por tanto, fuente de irresponsabilidad y dependencia para sus destinatarios. De lo que se trataría en consecuencia, es de introducir un nuevo pragmatismo caracterizado por el control milimétrico de los menguantes subsidios sociales y por la obligatoriedad en la búsqueda y aceptación de empleo, con independencia de su calidad y estabilidad.

Sin embargo es de notar que en este razonamiento

en realidad, la severa retórica de los deberes va dirigida casi exclusivamente a los estratos sociales más vulnerables y nunca en cambio a los ‘satisfechos’. Los primeros, en efecto, tienen que resignar derechos presentados como ingobernables e insaciables. Los segundos, en cambio, deben ser ‘incentivados’ y, por consiguiente, librados de las incómodas trabas que suponen los controles políticos y jurídicos.⁵⁷

Y en efecto, en México desde la década de los ochenta y hasta la fecha ha sido claro este rasgo en el discurso gubernamental que se pronuncia en contra del populismo y a favor de incentivar al capital privado para que invierta en el país y así se generen los empleos necesarios —sin importar si se trata de empleos precarios o no—. En ese sentido, desde el gobierno de De la Madrid, pero muy en especial desde el sexenio de Salinas, prácticamente desaparecen del discurso oficial los términos “justicia social” y “derechos sociales”.

Como corolario de esa óptica, y a partir de la “puesta al día” del proyecto neoliberal, la intervención económica y social del Estado no sólo se reduce al mínimo, sino que en sí se transforma radicalmente todo el paradigma de bienestar social en este contexto.

Algunas de las características más importantes de este nuevo paradigma se resumen en el Cuadro 3.1. Ahí, entre otras cosas, podemos notar cómo el eje del nuevo paradigma es el mercado y frente a él, más que ciudadanos que son parte de una comunidad política y comparten derechos y obligaciones, lo que hay son individuos atomizados, cuya relevancia sólo está en función de ser sujetos de mercado o bien de estar excluidos de éste. En ese último caso los perdedores, los pobres que por su propia responsabilidad se encuentran al margen del mercado, han de ser socorridos momentáneamente hasta que por el desarrollo de sus propias capacidades ellos mismos puedan insertarse (o reinsertarse) en el mercado. Así, la pobreza es concebida

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 32-33.

como resultado de la falta de capacidades/habilidades/oportunidades individuales y no como consecuencia de condiciones estructurales de un sistema de relaciones sociales intrínsecamente desigual.

Es por ello que los programas focalizados, asistenciales, no generan derechos de ciudadanía e incluso representan un obstáculo y un retroceso en su proceso de construcción. En el nuevo paradigma los pobres no son ciudadanos que puedan exigir como derechos las prestaciones brindadas por esos programas, pues se trata en realidad de meras dádivas compensatorias. Más aún, como advierte Duhau, el acceso a dichas prestaciones se encuentra condicionado a metas de cobertura territorial definidas según los estrictos límites presupuestales que anualmente se establecen para cada programa.⁵⁸

CUADRO 3.1 Nuevo paradigma de bienestar construido por el Banco Mundial y el BID

	<i>Elementos paradigmáticos</i>
Escala	Países en vías de desarrollo, particularmente de América Latina.
Posición ante el ajuste	Equilibrio macroeconómico y libertad de mercado necesarios para reestablecer el crecimiento económico.
Papel del crecimiento económico	Principal mecanismo para reducir la pobreza. Necesario pero no suficiente Su estabilidad necesaria contra la vulnerabilidad social. Pero diferentes estilos de crecimiento producen diferentes resultados.
Mecanismo crucial	El mercado.
Papel del Estado.	Garante de la estabilidad macroeconómica. No participa necesariamente en el financiamiento, diseño y puesta en marcha de las políticas sociales, pues también intervienen empresas, agencias financieras internacionales y organizaciones civiles.
Posición frente al mercado de trabajo	Desregulación para permitir expansión del empleo.
Posición frente a la flexibilización laboral	Necesaria para ampliar la competitividad.
Enfoque fiscal de la política social	Subordinación a la disciplina fiscal. Eje: costo-beneficio.
Papel de la política social	Combatir la pobreza sin alterar el funcionamiento del mercado o romper los equilibrios macroeconómicos.
Respuesta a los costos sociales del ajuste	Fondos de inversión y redes de seguridad para perdedores.
Enfoque sobre la incidencia de la política	Focalización vs. Universalidad. Descentralización y adelgazamiento del Estado vs.

⁵⁸ Duhau Emilio, “Políticas sociales, ciudadanía y descentralización” en Calderón, Marco Antonio et al., *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, p. 253-273.

social	Burocratización.
Referentes sociales	Individuos como sujetos de mercado.
Carácter de los servicios sociales	Hacia su mercantilización.
Problemas sociales fundamentales	Pobreza extrema y desigualdades.
Causas de la pobreza	Crisis del modelo ISI y políticas de ajuste. Exclusión individual del mercado.
Concepción de la pobreza	Bajos niveles de ingreso. Necesidades básicas insatisfechas y falta de capacidades, de oportunidades y vulnerabilidad.
Ejes del combate a la pobreza y las desigualdades	Inversión de capital humano e infraestructura. Uso productivo del trabajo.
Recursos que se deben transferir a los pobres	Oportunidades, habilidades, ingresos, activos, empoderamiento y protección ante riesgos de crisis o desastres.
Reformas complementarias a la política social	Reforma a los sistemas de pensiones.
Paradigma dominante	Residual.

Fuente: Tomado y adaptado de Barba, Carlos, "Las reformas económica y social...", p. 58.

En un sentido similar, Procacci ubica claramente dos ataques recientes a la ciudadanía social que son producto de la crisis del Estado de bienestar y de las respuestas neoliberales a dicha crisis: la *individualización de la pobreza* (al considerarla como cifra de excluidos por su propia responsabilidad y no como sistema de relaciones sociales), pero también la *individualización del riesgo* en virtud de que a raíz de las reformas, los grupos subalternos ya sólo comparten gastos, costos de los ajustes, en vez compartir servicios y prestaciones colectivos que anteriormente habían sido reconocidos como derechos.⁵⁹ Esto último debido a que los fuertes costos económicos y sociales de los ajustes estructurales han caído en los hombros de la clase trabajadora asalariada, y en general de los más pobres, debido a la propia naturaleza de las reformas (sustentadas en la depresión de los salarios, la reducción del gasto público, la flexibilización laboral, etc.).

En efecto, prácticamente todos los autores que revisamos para la realización de este trabajo coinciden en que los costos sociales del Estado neoliberal han sido altos y se resumen en más pobreza y mayor desigualdad social. Incluso investigadores, como Mesa-Lago, que atribuyen rasgos positivos al nuevo modelo no pueden dejar de reconocer sus serias desventajas:

⁵⁹ Procacci, Giovanna, *op. cit.*, pp. 33-41.

La estrategia neoliberal para la reforma social tiene aspectos positivos, como la reducción del excesivo rol estatal, la descentralización, la participación desde abajo, el énfasis en la eficiencia, y una asignación más adecuada de los recursos fiscales focalizándolos en los que más los necesitan. Pero la práctica neoliberal de la política social, especialmente la liberalización más radical, ha resultado en recortes severos del presupuesto social, incremento de la pobreza y de la desigualdad en la distribución, y una carga inequitativa en la asignación de los costos de la transición que han recaído mayormente en los trabajadores y grupos de bajo ingreso.⁶⁰

México no ha sido la excepción a este respecto y justamente el gasto social fue lo primero que empezó a sacrificarse incluso antes de que se perfilara con nitidez la emergencia del nuevo paradigma de bienestar social representado por el PRONASOL. Emilio Duhau, siguiendo a Boltvinik, afirma que los cambios emprendidos en la era neoliberal en el terreno de las políticas sociales “no han significado ni el recorte generalizado, persistente y creciente del gasto público en bienestar social, ni una privatización generalizada de los servicios sociales y los servicios públicos básicos.”⁶¹ Ambos investigadores sostienen que en el periodo crítico de la década de los ochenta el gasto público social “prácticamente se mantuvo”. Ciertamente Peter Ward llega a una conclusión similar cuando afirma que en esos años “la estrategia parece haber consistido en mantener los niveles [del gasto en bienestar social] en lugar de desarrollarlos.”⁶² Empero, este mismo autor aclara que si bien se mantuvo el nivel del gasto social, su importancia relativa con respecto al gasto total cayó marcadamente desde el sexenio de Miguel de la Madrid, aunque ya tenía una tendencia a la baja desde el sexenio de Echeverría.

En un sentido parecido, Hugo A. García⁶³ muestra cómo en efecto en nuestro país se ha llevado a cabo la contracción del gasto social como parte de las políticas de ajuste y estabilización. Al analizar el comportamiento del gasto social respecto al PIB entre 1970 y 2000, se advierte claramente cómo mientras en el sexenio de José López Portillo el gasto social representó en promedio el 8% del PIB, en el de Miguel de la Madrid representó el 6.22%.

Ahora bien, es verdad que desde 1989 se observa un repunte del gasto social que lo colocó nuevamente, y hasta la crisis de 1994, en niveles por arriba del 8% en relación con el PIB. No obstante, esta proporción decayó nuevamente entre 1995 y

⁶⁰ Mesa-Lago, Carmelo, *op. cit.*, p. 39.

⁶¹ Duhau, Emilio, *op. cit.*, pp. 255-257.

⁶² Ward, Peter, *op. cit.*, p. 30.

⁶³ García Raño, Hugo A., *op. cit.*, pp. 355-356.

1998, para volver a repuntar a partir 2000. A simple vista podría parecer que en realidad la tendencia a la baja en el gasto social no ha sido tan dramática y que más bien desde la década de los noventa éste se ha encaminado hacia un franco incremento, lo cual tendría que redundar en un reforzamiento del proceso de construcción de ciudadanía social, al menos de forma indirecta.

No obstante, es preciso tomar en cuenta al menos dos cuestiones antes de caer en la tentación de las conclusiones simplistas. Por un lado, es evidente que el aumento del gasto social a fines de los ochenta, principios de los noventa y nuevamente a inicios del presente siglo está directamente relacionado con las nuevas políticas sociales producto del *aggiornamento* del neoliberalismo, las cuales según hemos analizado más arriba en realidad no contribuyen en nada a la construcción de ciudadanía social.

Por otro lado habría que analizar con más detalle la evolución de ese gasto social en los distintos rubros para los cuales está destinado. Es decir, habría que valorar no sólo cuánto se ha destinado al gasto social, sino cómo es que ha sido administrado dicho gasto y si ha redundado en mejoras sociales. El problema aquí es que, como ilustraremos con más detalle en el siguiente capítulo, ha sido en parte a causa de la progresiva retirada del Estado en materia social (incluida la reducción del gasto en varios ámbitos del desarrollo social) que la agudización de los rezagos en salud, educación y seguridad social, así como el aumento de la pobreza, el deterioro de los derechos laborales y la caída de los salarios reales, han sido constantes desde hace más de veinte años y afectan a mujeres y hombres, aunque de forma diferenciada.

Quizá quienes en un nivel general nuevamente resultan más perjudicadas son la mayoría de las mujeres. La vida de mujeres y hombres se ve afectada bajo la reforma neoliberal del Estado, pero no se modifican la división sexual del trabajo ni las relaciones asimétricas entre los géneros dentro y fuera de las familias. Aumenta la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo —pero en condiciones precarias— en muchos casos con la finalidad de que ellas colaboren o de plano se responsabilicen de la manutención familiar, puesto que los bajos salarios percibidos por los hombres-proveedores ya no son suficientes para el sostenimiento del hogar o simplemente porque esos hombres ya ni siquiera aparecen en el mapa familiar (debido por ejemplo

al desempleo o a la migración). Al mismo tiempo se redefine la función materna de las mujeres debido a que les son transferidos varios aspectos de la reproducción social abandonados por el Estado, a causa del deterioro del andamiaje institucional del bienestar social. De ese modo aumenta su carga de trabajo, sin que haya siquiera alguna mínima compensación por ello.⁶⁴

La regresión aquí es clara. Durante el desarrollo del Estado de bienestar mexicano se presentó el fenómeno del progresivo aumento en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo; paralelamente, aunque de forma desigual y discontinua, se fueron ensanchando las instituciones de bienestar que absorbieron algunas de las actividades tradicionalmente realizadas por las mujeres en el ámbito doméstico (como la atención de los enfermos, niños y ancianos que desde entonces sería asumida de forma parcial por las escuelas, guarderías, asilos e instituciones de salud). De esa manera la mujer trabajadora podía liberarse de una parte de la carga del trabajo doméstico que socialmente se le asignaba, pues el Estado tomaba aquellas actividades bajo su responsabilidad. Con el Estado neoliberal, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se acelera y empeoran sus condiciones de empleo, al tiempo que el Estado declina su responsabilidad social y le devuelve a gran cantidad de mujeres una carga de trabajo que se suma a la de su jornada laboral en el ámbito extradoméstico.

Ciertamente las condiciones del Estado de bienestar mexicano tampoco eran las más halagüeñas para las mujeres, en tanto no se cuestionó el modelo tradicional de familia. De haberlo hecho se habría avanzado en reestructurar la división sexual del trabajo y fomentar la participación de los hombres en el trabajo reproductivo, doméstico. Esto no ocurrió, evidentemente; más aún, aquel modelo tradicional fue reforzado puesto que los derechos sociales fueron concebidos en función de la idea de familia nuclear y del hombre-trabajador/mujer-reproductora. Aún así hubo algunos avances materiales en los derechos sociales tanto de hombres como de mujeres. Pero hoy esos relativos avances se encuentran en entredicho a resultas de la aplicación del programa neoliberal.

⁶⁴ Solís de Alba, Ana Alicia, “Las mujeres y la reforma del Estado en la globalización neoliberal” en Solís de Alba, Ana Alicia, Max Ortega, Abelardo Mariña y Nina Torres (coords.), *Globalización, reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales*, p.251.

Ahora bien, aunque es verdad que con el neoliberalismo no hay una transformación radical en cuanto a la asimetría de las relaciones de género, en particular en el terreno de la división sexual del trabajo, sí ha habido cambios notorios aunque incipientes en el Estado, en el sentido de la aparición de un interés por tratar “las cuestiones de género”. Así, se ha institucionalizado en alguna medida la perspectiva de género, aunque no sea en muchos casos más que para nombrar a las mujeres y hablar de la discriminación sexual y la violencia de género, pero no de la desigualdad política y económica entre los sexos subyacente a muchos de esos problemas. Así, termina por atribuirse la discriminación de las mujeres y la violencia de género sólo a “patrones culturales” (como el machismo en abstracto) ajenos a las relaciones económicas y políticas (materiales) que estructuran la vida de hombres y mujeres.

Según Miriam Lang,⁶⁵ el tema de la violencia de género ha sido el campo a partir del cual se ha introducido en el discurso oficial la preocupación por los problemas de “equidad de género”. Correlativamente, también ha sido desde ese tema que las feministas mexicanas han logrado influir en las políticas públicas durante los últimos dos gobiernos priístas (los de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo) y, nosotros agregamos, también durante los recientes gobiernos panistas (de Vicente Fox y Felipe Calderón). En ese proceso las feministas fueron incorporadas a la estrategia modernizadora desde fines de los ochenta y principios de los noventa, como profesionales y especialistas en las “cuestiones de género”.

Lang hace notar que la preocupación por la violencia de género fue introducida en dos fases. La primera se ubica en el periodo 1988-1991 y se caracterizó por:

- Estar centrada en reformas legales en torno a los delitos sexuales.
- Las marcadas diferencias conceptuales entre el gobierno y las feministas aunque, al cabo de un tiempo, estas consiguieron imponer su punto de vista.
- La ausencia de una perspectiva de género.

La segunda fase inició a partir de la Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing, 1995, y se caracterizó por:

⁶⁵ Lang, Miriam, “Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México durante los últimos sexenios priístas” en Fernández Aceves, Ma. Teresa, Carmen Ramos Escandón y Susie Porter (coords.), *Orden social e identidad de género. México, siglos XIX y XX*, pp. 125-145.

- Centrarse mayormente en reformas legales referentes a la violencia intrafamiliar.
- La integración de muchas feministas a instancias consultivas de los gobiernos, los partidos políticos y las ONG, en especial en el Distrito Federal.
- El desarrollo de programas dirigidos específicamente a las mujeres.
- Como parte de lo anterior, se creó la *Alianza para la Igualdad-Programa Nacional de la Mujer 1995-2000* como texto de política pública que fue planteado para atender situaciones más amplias que la violencia de género. Como institución, el Programa Nacional de la Mujer es el antecedente inmediato del Instituto Nacional de las Mujeres creado durante el gobierno de Fox.

Así, en el discurso oficial se ha introducido la perspectiva de género, lo cual puede verse como consecuencia de su avance teórico y su difusión, así como de las presiones de los movimientos de mujeres a nivel nacional e internacional; pero también como un efecto de la necesidad de legitimación de los gobiernos recientes frente a los ciudadanos, en la medida en que progresivamente la perspectiva de género ha venido constituyéndose —en la academia, los medios masivos de comunicación y la sociedad en general— como un discurso políticamente correcto, aunque en muchos casos, por desgracia, no sea más que en sus aspectos más superficiales, desligados de sus contenidos políticos más profundos.

Ahora bien, justamente llama la atención que la incorporación de la perspectiva de género en el discurso oficial y las políticas públicas no haya estado reñida con el Estado neoliberal, si aquélla se plantea claramente con un perfil que hace énfasis en aspectos como la igualdad y los derechos. En otras palabras, ¿a qué se debió esa feliz unión entre algunos sectores feministas, neoliberalismo y perspectiva de género, en específico en relación con la ciudadanía? Miriam Lang precisa al respecto:

Podemos hablar, para el México de la década de 1990, de una incorporación de la perspectiva de género, así como de una integración de las mujeres a la ciudadanía en el nivel de discursos y formas. Pero estos procesos al mismo tiempo parecen sobredeterminados por ciertos paradigmas del pensamiento neoliberal. La integración de las mujeres a la ciudadanía se produce en un momento en el que el concepto mismo de ciudadanía cobra nuevos significados. Tanto en las articulaciones de los gobiernos como en ciertos textos feministas existen referencias al lema conductor de la subjetividad neoliberal, que cuando se refiere a la ciudadanía no pone el acento en los derechos ciudadanos sino en la autorresponsabilidad individual. En este contexto,

términos clave de los discursos feministas, tales como *empoderamiento*, cambian totalmente de significado, ya que en un contexto neoliberal se insertan en la filosofía de que cada uno debe “optimizarse a sí mismo”, mientras el Estado, que antes brindaba cierta providencia y pretendía garantizar derechos, ahora sólo tiene que poner las condiciones para este proceso de responsabilidad individual.⁶⁶

Así es como en términos oficiales y formales la perspectiva de género se ha configurado de manera “aséptica”, como ha sugerido Marcela Lagarde. Bajo esos supuestos, en iniciativas gubernamentales y en instituciones estatales —como el Instituto Nacional de las Mujeres—

la aspiración a la igualdad política, económica y social se sustituye entonces por la de la equidad. La erradicación de la desigualdad deja de ser competencia del Estado y las acciones del gobierno se dirigen a transformar la subjetividad y no las condiciones materiales que la sustentan.⁶⁷

No es casual, además, que esta visión se encuentre íntimamente vinculada a la versión neoliberal de la idea del “empoderamiento”, tan promovida por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En torno a esta idea “se fomentan cursos sobre liderazgo para elevar la autoestima de las mujeres mediante el reforzamiento de la idea de que el problema de la desigualdad entre los sexos es un asunto individual que se resuelve en el ámbito privado”.⁶⁸

Seguramente las políticas y medidas tomadas bajo esas ideas han tenido algún impacto positivo en la vida personal de algunas mujeres y sin duda representan un adelanto en materia de igualdad de género, ya que por lo menos hay un intento de hacer visibles la desigualdad de género y de atender el problema, cosa que hace unas décadas era impensable. Pero el problema de fondo —que es de carácter estructural— no se resuelve. Más bien siguen agravándose muchas de las condiciones materiales que reproducen las desigualdades socioeconómicas y de género, y en consecuencia sigue debilitándose, e incluso revirtiéndose, el proceso de construcción de ciudadanía social de mujeres y hombres.

Una de las causas de esta deficiencia, de esta parcialidad en el análisis y en las políticas de género, además de la sobredeterminación neoliberal más directa, puede encontrarse en un hecho señalado por Miriam Lang⁶⁹ que no debe pasarse por alto: la institucionalización de la perspectiva de género mediante la incorporación de grupos

⁶⁶ *Ibid.*, p. 140.

⁶⁷ Solís, Ana Alicia, *op. cit.*, p. 255.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 256.

⁶⁹ Lang, Miriam, *op. cit.*, p. 139.

de feministas al aparato estatal, en ONG's y en la academia no es neutra. La mayoría de estas feministas suelen ser blancas o mestizas de clase media, lo cual ha tenido consecuencias importantes en el tipo de análisis que elaboran. Pocas de ellas incorporan en sus estudios los aspectos de etnia, raza y clase social; de manera que en muchas de sus investigaciones no hay un tratamiento sistemático de los problemas de las mujeres indígenas, pobres, de bajo nivel educativo y trabajadoras. Nuevamente el acento se encuentra predominantemente en la violencia de género, pero vista sólo en términos culturales.

Otra faceta de la parcialidad en la adopción de la perspectiva de género podríamos ubicarla también en el hecho de que, aunque ésta ya se encuentra ampliamente reconocida en la política y el discurso oficiales, sigue sin incorporar la situación de género de los hombres en las instituciones, las leyes, las políticas sociales y las investigaciones. Género sigue siendo igual a mujer. Las excepciones apenas empiezan a surgir de manera incipiente en espacios como la academia, pero es prácticamente inexistente en el campo de las políticas públicas.

En suma, los signos del retroceso en la ciudadanía social bajo el Estado neoliberal se encuentran dados desde la misma formulación de las políticas económicas de ajuste implementadas como respuesta a la grave crisis del Estado social de fines de los setenta y en especial desde los ochenta. Esos signos regresivos en un proceso de construcción de ciudadanía social de por sí desigual no se corrigieron con el diseño e instrumentación de las políticas sociales focalizadas (producto del *aggiornamento* neoliberal), ni con las reformas a las instituciones del bienestar preexistentes (como la reforma al sistema de pensiones, o la descentralización de los sistemas de salud y educación). Por el contrario:

- a) Las políticas pertenecientes al nuevo paradigma de bienestar social tienden a la mercantilización de los servicios sociales (y por tanto a revertir los procesos de desmercantilización, propios de la construcción de la ciudadanía social), a propiciar la estigmatización de los colectivos identificados como pobres, a no generar derechos de ciudadanía, sino sólo paliativos y dádivas que no han escapado a un uso clientelista, y a ir en sentido contrario a la lógica distributiva y solidaria de los derechos sociales. En su lugar se ha instalado la lógica de mercado con su correlativa individualización de la pobreza y del riesgo.

b) Además de la reducción al mínimo en los servicios y prestaciones sociales de educación, seguridad social y salud, se ha sobrecargado a las instituciones comisionadas en estos rubros mediante la yuxtaposición inconexa de programas y políticas de vieja y nueva generación, el aumento de la demanda y la contracción del gasto destinado a sustentarlas. El nuevo paradigma de bienestar no sólo no avanza en dirección de la construcción de ciudadanía social, sino que además tampoco genera suficientes procesos de institucionalización de sus propias políticas y programas, por lo que éstos suelen coexistir de manera infructuosa con programas más antiguos y a cargo de las instituciones que, aun reformadas, pertenecen a la etapa del Estado de bienestar y no al Estado neoliberal.

Así, las tendencias de segmentación en la construcción de la ciudadanía social son fortalecidas, en vez de ser minimizadas o suprimidas, y la gran mayoría de hombres y mujeres pagan, en el campo de sus derechos sociales, los altos costos de la “modernización económica” y de la aplicación de las reformas estructurales que, irónicamente, son justificadas con la bandera de la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades sociales.

El viraje neoliberal en este proceso de construcción de la ciudadanía social se advierte en sus contradicciones a través del examen la situación de los ejes legal, institucional y de participación de los derechos laborales, de seguridad social, salud y educación, como analizaremos en el siguiente capítulo.

4. LOS DERECHOS SOCIALES DE CIUDADANÍA DE MUJERES Y HOMBRES EN LOS TIEMPOS NEOLIBERALES

Las políticas de ajuste de inspiración neoliberal a todas luces han dejado un saldo negativo a nivel social, lo cual se aprecia claramente tanto al revisar la evolución de la pobreza,¹ como al detenerse en el análisis del estado de los principales indicadores de los derechos sociales durante las últimas décadas. Las reformas tendientes a minar las bases políticas, económicas e ideológicas del Estado de bienestar y a ponderar al individuo como *el* sujeto cuya razón de ser se define en el juego del mercado colocan en un escenario de incertidumbre a los ciudadanos quienes, cada vez más indefensos ante las caprichosas fuerzas del mercado, asisten al desmantelamiento de los pocos asideros legales, institucionales, económicos y sociales que habían servido de fundamento a lo conseguido en el campo de sus derechos sociales durante el Estado de bienestar. El viraje en el proceso de construcción de ciudadanía social se expresa así tanto en las transformaciones en el Estado como en el deterioro de las condiciones de ejercicio de los derechos sociales.

En ese sentido, en este capítulo nos proponemos examinar y comparar, de manera general y a partir de los ejes legal, institucional y de participación, la situación de mujeres y hombres con respecto a sus derechos sociales de trabajo, seguridad social, salud y educación, a partir del inicio de las reformas neoliberales. Una vez más no se trata de una revisión exhaustiva (que excedería por mucho los límites de este trabajo), sino más bien de ilustrar, de dar mayor sustento empírico y completar el panorama de construcción de la ciudadanía social en nuestro país a partir del surgimiento del Estado neoliberal.

¹ Véase por ejemplo: Damián, Araceli y Julio Boltvinik, “Evolución y características de la pobreza en México” en revista *Comercio Exterior*, Núm. 6, Vol. 53, Junio de 2003, México, pp. 519-530.

TRABAJO

Marco institucional y legal

Flexibilidad laboral sin reforma legal

El caso de México en cuanto a la situación legal e institucional de los derechos laborales² llama mucho la atención por su diferencia con otros países latinoamericanos, como Chile o Brasil, pues mientras el neoliberalismo exige la aplicación de reformas legislativas tendientes a flexibilizar las condiciones laborales, en nuestro país han podido aplicarse los mecanismos de flexibilización sin necesidad de recurrir a la reforma de su marco legal e institucional.

Así, se han instalado plenamente fenómenos como: la subcontratación (también llamada *outsourcing* o tercerización); formas de contratación inestables, temporales, a tiempo parcial y sin prestaciones sociales; la caída de las remuneraciones; el desempleo como rasgo estructural que tiende a agudizarse; el crecimiento del sector informal de la economía y el empleo que en vez de ser absorbido por la economía formal, le es funcional, entre otras complejas manifestaciones de flexibilidad laboral cuya aparición corre en sentido contrario a lo marcado durante los ahora remotos tiempos del fordismo y del Estado social y de bienestar.³

De esa manera, no obstante el peso de esta nueva realidad en las relaciones laborales, en México los fundamentos y principios del Derecho del trabajo —surgidos en tiempos del Estado de bienestar— siguen sustentando las relaciones laborales, aunque sólo sea de manera formal.

² Referidos en sentido estricto a los derechos en torno al trabajo extradoméstico que es aquel destinado a la producción de mercancías (y el que en un momento dado, si es trabajo formal, puede abrir la posibilidad de acceder directamente a la mayoría de los servicios desmercantilizadores). En tanto, el trabajo doméstico es aquél involucrado en la producción de bienes y servicios para el consumo directo de las familias en el hogar. Aunque diferentes, las circunstancias y modalidades del segundo influyen decisivamente en las posibilidades y características del primero —en particular en lo concerniente al género— y viceversa; de manera que en el análisis del trabajo extradoméstico y los derechos laborales conviene eventualmente introducir la situación del trabajo doméstico, como veremos más adelante.

³ Véanse al respecto, entre otros, Benería, Lourdes, “Cambios en los patrones de empleo y la informatización del trabajo: tendencias generales y dimensiones de género” en Piras, Claudia (ed.), *Mujeres y trabajo en América Latina. Desafíos para las políticas laborales*, p.77. Dean, Matteo, “Subcontratación, instrumento de control y disciplina del trabajo” en *Memorias del Primer Seminario de Economía del Trabajo y de la Tecnología: La situación de los trabajadores ante los cambios tecnológicos*, llevado a cabo del 16 al 18 de agosto de 2006 en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Balderas Arrieta, *Mujeres trabajadoras en América Latina. México, Chile y Brasil*, p. 110-143.

Esta cuestión es muy importante puesto que han sido esos principios los que le han dado contenido a los derechos laborales en tanto derechos sociales de ciudadanía, ya que tienen como objetivo conseguir la igualdad sustantiva y en aras de ello tienen cierta orientación desmercantilizadora. En ese sentido, el Derecho laboral surgió como rama independiente del Derecho bajo la premisa de regular relaciones sociales de suyo desiguales: entre el empleador que dirige y el trabajador que obedece y presta su fuerza de trabajo a cambio de un salario. A partir del reconocimiento de esa desigualdad, el Derecho laboral ha asumido un principio protector de la parte más débil, es decir, el trabajador. Otros principios que lo sustentan son:

- El trabajo como derecho humano y no como simple mercancía.
- El carácter irrenunciable de los derechos laborales.
- Su carácter imperativo.
- El principio de que en caso de duda en la aplicación o interpretación de la legislación laboral debe prevalecer la que sea más beneficiosa al trabajador.
- La igualdad de trato, es decir, la no discriminación de los trabajadores por razón alguna.⁴

Todos esos principios se hallan presentes en la legislación y las instituciones laborales mexicanas desde 1917. Sin embargo, como pudimos apreciar en el segundo capítulo de este trabajo, desde los primeros años del México posrevolucionario ha habido en el terreno de los derechos laborales —quizá más que en los otros derechos sociales que aquí consideramos— una distancia muy grande entre lo que marca la ley y las condiciones reales de los trabajadores. Lo que ha ocurrido con el neoliberalismo es que esa distancia se ha vuelto cada vez más abismal, al grado de que en la mayoría de los casos las leyes que protegen a los trabajadores son verdaderamente letra muerta.

Graciela Bensusán⁵ atribuye esta creciente brecha sobre todo a las fallas de origen en el diseño institucional, las cuales no fueron corregidas con las distintas reformas a la Ley Federal del Trabajo. Las principales fallas que identifica la autora son:

⁴ Pautassi, Laura (et al.), *Legislación laboral en seis países latinoamericanos: avances y omisiones para una mayor equidad*, p. 12 y también Lóyzaga de la Cueva, Octavio, *Neoliberalismo y flexibilización de los derechos laborales*, pp. 58-64.

⁵ Bensusán, Graciela, “Diseño legal y desempeño real: México” en *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, pp. 313-409.

- a) El alto costo de cumplimiento que el régimen legal laboral representa para las empresas, en especial para las pequeñas, que han sido las mayores empleadoras en décadas recientes. La legislación laboral desde su inicio fue pensada para proteger a un trabajador débil y vulnerable frente a un empleador más poderoso: la gran empresa, la cual debía asumir una buena parte de los costos del ejercicio de los derechos laborales individuales y colectivos. El problema, nos advierte Bensusán, es que buena parte de los empleos fueron y siguen generándose en micro y pequeñas empresas, las cuales difícilmente han podido asumir sus responsabilidades laborales, menos aún en los tiempos de crisis como las que han sido recurrentes en las últimas décadas.
- b) La otra cara de la moneda está en que, por el contrario, los costos de incumplimiento de las responsabilidades laborales de las empresas son bajos debido tanto a la corrupción como a que en la legislación predomina la indeterminación del monto de las sanciones previstas. Si a esto se suman las graves deficiencias de las instancias encargadas de la inspección del trabajo, se tiene un panorama en el cual difícilmente se toman medidas para garantizar los derechos laborales, pues el Estado ha demostrado que no tiene la capacidad (diríamos incluso, el interés) de vigilar y sancionar las violaciones a los derechos de los trabajadores. En otras palabras, a los empleadores les sale mucho más barato evadir sus responsabilidades laborales que asumir la costosa carga que les representa el cumplir al pie de la letra con las disposiciones legales que protegen al trabajador. Todo esto con el silencio cómplice del Estado y la connivencia del sindicalismo oficial. La gravedad de esta situación la expresa muy claro Bensusán:

El problema es que no existe consecuencia alguna si los empleadores persisten en su conducta [violatoria de derechos de los trabajadores], lo que de hecho implica algo semejante a haber derogado los derechos laborales para una parte significativa de los asalariados sin haber hecho ninguna reforma legal.⁶

- c) Deficiencias, lagunas y restricciones legales en la determinación y definición de los derechos laborales tanto colectivos como individuales. En este punto se inscribe, por ejemplo, la reserva que México mantiene con respecto al

⁶ *Ibid.*, p. 352.

artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁷

Ahora bien, todo esto no significa que no se hayan intentado reformas a la legislación laboral o que el propio Estado no haya tomado medidas legales y políticas para establecer condiciones favorables a la flexibilización laboral que, en el contexto latinoamericano y mexicano, no significa otra cosa que precarización laboral para la inmensa mayoría de quienes constituyen la fuerza de trabajo. Ya desde el sexenio de Miguel De la Madrid comenzaron a darse presiones muy fuertes para la realización de cambios legislativos e institucionales en la materia. Esto por supuesto se desarrolló de la mano y a raíz de la crisis del Estado de bienestar.

A principios de los ochenta se rompió el pacto social entre los actores que habían concertado el Estado de bienestar (Estado, clase trabajadora corporativizada y empresarios) y se dio paso al establecimiento del proyecto neoliberal a partir del cual el sector de las y los trabajadores quedó con casi nulas posibilidades de negociación. Ya desde 1983 en el marco de las políticas de austeridad del Estado empezaron a deteriorarse las condiciones laborales, a lo que diversos sindicatos, oficiales e independientes reaccionaron, pero no tuvieron éxito. A partir de ese año inició con fuerza la reestructuración productiva, que en los hechos ha implicado socavar la rigidez jurídica en el ámbito laboral —de manera unilateral por parte de los empleadores— en aras de la modernización, la productividad y la competitividad.

Para fines de la década de los ochenta la flexibilidad laboral se dejaba sentir de forma sustantiva en las empresas más a la vanguardia de los cambios tecnológicos —Telmex, PEMEX, etcétera—. Este proceso no se desarrolló sin la resistencia y abierta oposición de las y los trabajadores. No obstante, en todos los casos los conflictos tuvieron un final desfavorable a ese sector, con resultados regresivos en cuanto a sus derechos laborales. Todo lo cual fue impulsado por el Estado y las élites empresariales, decíamos, prácticamente sin cambiar una coma en el cuerpo jurídico en materia laboral, sino tan sólo valiéndose de sucesivas modificaciones a los

⁷ *Ibid.*, pp. 322-334. Cfr. además: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, pp.76-86 y también el segundo capítulo del presente trabajo.

contratos colectivos de trabajo, como ocurrió de manera ejemplar en Aeroméxico (1988) y Telmex (1989).⁸

El proceso de flexibilización de las relaciones laborales ha continuado profundizándose en los sexenios subsecuentes (bajo la bandera de la “nueva cultura laboral”), pues ninguno de los gobiernos se ha salido de la ruta neoliberal trazada por los organismos financieros internacionales. Más aún, después de iniciar en los hechos con tal estrépito el desmantelamiento de la rigidez jurídico-laboral, el Estado ha buscado legalizar y afianzar de manera definitiva las prácticas de flexibilización mediante iniciativas de reforma de la legislación laboral, las cuales hasta ahora no han prosperado; pero podrían tener éxito en los próximos meses si se consiguen los acuerdos cupulares necesarios y la fuerza y capacidad propositiva de la clase trabajadora no resulta suficiente.

Por otro lado, en el Estado neoliberal y con la derrota histórica de la clase trabajadora las políticas laborales han dejado de ser prioritarias como tales en la medida de la pérdida de poder de negociación de los sindicatos, pero también de que adquirieron centralidad para el Estado otros aspectos del gasto público (como la deuda) en detrimento del sector social. En ese sentido, una parte de la ineficacia de la Inspección del trabajo se explica por la falta de recursos materiales y humanos de que se dispone para realizar las inspecciones en los centros de trabajo y así detectar las violaciones a los derechos laborales, pues su presupuesto ha sido mermado progresivamente en los últimos años.⁹

Además, fieles al credo neoliberal, los gobiernos han centrado sus escasos esfuerzos en política laboral en particular en la implementación de programas de capacitación laboral, bajo la idea de que los individuos sólo necesitan un “empujoncito” para enfrentar, —cada uno por su lado, con sus propios recursos y sin establecer mecanismos de solidaridad con otros individuos— las condiciones y exigencias de un mercado altamente competitivo.¹⁰

⁸ Lóyzaga de la Cueva, Octavio, *op. cit.*, pp. 81-133.

⁹ Bensusán, Graciela, *op. cit.*, p. 345.

¹⁰ Véase por ejemplo para el caso de las políticas de empleo del sexenio de Ernesto Zedillo: Margáin Pitman, Óscar, “Políticas de empleo en México” en *Memoria del Seminario de Investigación laboral: Modernización de las políticas de empleo en México y España*, pp. 21-32.

En suma, si bien formalmente continuamos bajo una legislación laboral rígida producto del Estado de bienestar y que con sus principios ha dado fundamento a los derechos laborales, desde hace más de veinticinco años las condiciones impuestas por las crisis y las políticas neoliberales nos colocan en una situación donde de hecho impera la flexibilización (precarización) de las relaciones laborales. En otras palabras: la realidad actual plantea un franco retroceso en los derechos que las y los trabajadores habían ganado en el proceso de construcción de ciudadanía social en su etapa previa al Estado neoliberal.

Ahora bien, antes de detenernos en ilustrar este fenómeno con algunos indicadores que nos parecen significativos, queremos explicar algunas particularidades en cuanto al género presentes en el marco legal e institucional.

Legislación laboral, flexibilidad y género

Decíamos más arriba que uno de los principios del derecho laboral es la igualdad de trato, lo cual implica la no discriminación por raza, religión, sexo u otra condición. Evidentemente este principio remite al problema de la desigualdad social entre mujeres y hombres, la cual suele reproducirse en el terreno laboral.

El itinerario nacional e internacional de las medidas legales tendientes a atender este problema puede dividirse en dos etapas una *protectiva* y otra *igualitaria*.¹¹

a) Legislación Protectiva

En ella destacan las prohibiciones de trabajo nocturno y bajo ciertas condiciones consideradas peligrosas e insalubres para las mujeres. Es decir, se buscó proteger a la mujer trabajadora en tanto madre (con un cuerpo encargado de la procreación). A esta fase corresponden en el plano internacional los pactos y tratados internacionales así como los convenios de la OIT del periodo que va de 1919 hacia los años cincuenta, aproximadamente. Dichos convenios son los siguientes:

- El N° 3 (1919) que trata de medidas de protección a la madre trabajadora después del parto.
- El N° 13 (1921), referente al empleo de ciertas sustancias tóxicas en la pintura.

¹¹ Retomamos esta distinción de Pautassi, Laura (et al), *Op. Cit.*

- El N° 41 (1934) y el N° 89 (1948) que prohíbe y regula, respectivamente, el trabajo nocturno de las mujeres. Actualmente el convenio N° 41 ha sido dejado de lado.
- El N° 103 (1952) que amplía el ámbito de aplicación de la protección a las madres trabajadoras y aumenta el rango de sus prestaciones. Este convenio fue revisado en 2000. Esa revisión representa retrocesos, pues restringe otra vez las prestaciones establecidas y casi ningún país lo ha ratificado (entre ellos México).
- El N° 127 (1967) que establece un peso máximo de la carga que las mujeres y los menores de edad pueden transportar manualmente en el trabajo.

En México se ubican en esta fase las disposiciones contenidas originalmente en el artículo 123 constitucional, en la Ley Federal del Trabajo de 1931, en las reformas legislativas de 1962 y la LFT de 1970.¹²

b) Legislación igualitaria

Esta segunda etapa inicia a mediados del siglo XX, pero se desarrolla en especial a partir de 1979 con la firma de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Se caracteriza por el paso de un enfoque protector hacia las mujeres a una visión más bien igualitaria entre mujeres y hombres. En el plano internacional a partir de entonces se firmaron varios convenios de la OIT que consagran esa perspectiva:

- El N° 100 (1951) que establece el principio de igual remuneración por trabajo igual.
- El N° 111 (1958) que establece la no discriminación en materia de empleo y ocupación y obliga a los estados firmantes a promover políticas tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades.
- El N° 122 (1964) que prohíbe específicamente la discriminación por sexo.
- El N° 156 (1981) referente a la igualdad de trato y de oportunidades entre los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, de modo que puedan ejercer su empleo sin que haya conflicto con dichas responsabilidades.

¹² Zavala Peniche, Beatriz, “Evolución de los derechos laborales de la mujer” en Galeana, Patricia (coord.), Derechos humanos de las mujeres en México, pp.

- El N° 171 (1990) que establece la equiparación entre hombres y mujeres en la realización de trabajo nocturno, con una particularidad para las madres trabajadoras, de modo que se plantea una protección en función estrictamente de la maternidad y no del sexo.¹³

En el ámbito nacional, a esta fase corresponde el establecimiento de la igualdad entre mujeres y hombres a nivel constitucional en 1974 y las reformas que en materia laboral de ahí derivaron. En esas reformas (al artículo 123 de la Constitución y a la LFT) se suprimieron las prohibiciones encaminadas a la protección de las mujeres-madres trabajadoras.

Es interesante observar además, la manera en que México, en comparación con otros países latinoamericanos, se inserta en el panorama de los esfuerzos internacionales en pro de hacer realidad el principio de igualdad de trato en la legislación laboral.

CUADRO 4.1 Convenios de la OIT relativos al principio de igualdad de trato ratificados por México. Comparación con seis países de América Latina

	Convenios protectivos N°						Convenios igualitarios N°				
	3	13	41 a/	89	103	127	100	111	122	156	171
Argentina	1933	1936	1950	—	2006	—	1956	1968	—	1988	—
Chile	1925	1925	—	—	1994	1972	1971	1971	1968	1994	—
Costa Rica	—	—	—	1960	—	1972	1960	1962	1966	—	—
Ecuador	—	—	—	—	1962	1969	1957	1962	1972	—	—
El Salvador	—	—	—	—	—	—	2000	2000	1995	2000	—
México	—	1938	—	—	—	—	1952	1962	—	—	—
Uruguay	1933	1933	—	1954 b/	1954	—	1989	1989	1977	1989	—

Fuente: Elaboración propia con base en: Pautassi, Laura (et al.), *op. cit.*, pp.27 y 28 y también: www.ilo.org/iloex/spanish/convsp1.htm (2 de abril 2008).

a/ Convenio que ha sido dejado de lado o retirado.

b/ En los años ochenta Uruguay denunció este convenio.

¹³ Pautassi, Laura (et al.), *op. cit.*, pp. 24-28.

Como puede verse en el Cuadro 4.1 México es, de entre las naciones consideradas, el país que menos ratificaciones ha hecho a los convenios de la OIT relativos al tema de la desigualdad laboral entre mujeres y hombres. Nuestro país ratificó el convenio protectorio N° 13 y sólo dos convenios igualitarios, referentes a la igualdad de remuneración y a la no discriminación laboral (N° 100 y 111).

Ahora bien, a pesar de no haber ratificado la mayoría de los convenios protectivos, México en los hechos había adoptado disposiciones legislativas de ese tipo, muchas de las cuales abandonó a mediados de los setenta, como vimos más arriba. Lo que resulta llamativo es que mientras casi todos los países considerados han ratificado la mayor parte de los convenios igualitarios (excepto el N° 171, el cual ninguna de las naciones consideradas lo ha ratificado), México sólo se ha comprometido con los dos que hemos mencionado y ha dejado fuera un convenio tan importante como el N° 156, el cual, de ser adoptado, representaría un cambio significativo en el tema de la legislación y las políticas laborales. Esto debido a que contribuiría a trascender la división sexual del trabajo tradicional, en especial —aunque no exclusivamente— al interior de las familias, y por tanto a reconfigurar las posibilidades de los roles que hombres y mujeres pueden asumir en las esferas pública y privada hacia un sentido más igualitario.

En este tema México se encuentra en la misma situación que Ecuador y Costa Rica, pero lejos de países como Chile, Uruguay y Argentina. Más aún, pareciera que México después de la década de los sesenta y setenta ha dejado de atender y estar al día de las tendencias en los debates sobre igualdad de género en el ámbito laboral. Su situación con respecto a los convenios de la OIT y al interior la ausencia de reformas laborales con ese enfoque durante las últimas décadas dan muestra de ello.

Así, la legislación mexicana continúa ignorando aspectos cruciales como las responsabilidades familiares y las tareas de cuidado de las y los trabajadores (de modo que en este aspecto de la ciudadanía social sigue privando la concepción de un “ciudadano sin familia”). La referencia más cercana a este aspecto se encuentra en las disposiciones de la LFT en torno a la protección de la maternidad, pero restringiendo ésta sólo al embarazo, parto, posparto (prestaciones y licencias por maternidad) y al cuidado de los niños pequeños (guarderías).

No es casual que estas disposiciones se encuentren en un apartado titulado “Trabajo de las Mujeres”, puesto que se parte todavía de la suposición de que ellas solas son las responsables del cuidado de los hijos. De ese modo se establece el servicio de guarderías para que las madres (nunca se menciona a los padres, pues se supone implícitamente que a ellos su esposa o alguna otra mujer les cuida sus hijos) puedan salir a desempeñarse en el trabajo extradoméstico tranquilamente. Asimismo se conceden licencias para las madres trabajadoras cuando van a tener un(a) hijo(a), no así a los padres trabajadores (como si no tuvieran nada que ver y nada que hacer en ese proceso). La única excepción en este ámbito, aunque relevante por lo que simboliza, es muy reciente y aún se encuentra lejos de ascender a rango de norma de observancia a nivel federal. Se trata de la primera licencia por paternidad en México, otorgada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a uno de sus trabajadores a inicios de 2008.¹⁴ Este es apenas un caso atípico entre millones donde una medida de este tipo es impensable tanto para los empleadores como seguramente para buena parte de los mismos trabajadores.

En el campo institucional y de las políticas laborales tampoco se ve un buen panorama. Por lo menos en el discurso se reconoce el problema de la desigualdad entre mujeres y hombres, pero no se diseñan programas o acciones positivas en el sentido de vigilar y hacer cumplir lo que manda la ley y eliminar las prácticas discriminatorias contra las mujeres.¹⁵

Así, la situación legal e institucional de los derechos laborales en relación con el género no tiene perspectivas ni resultados positivos dentro del neoliberalismo y afecta tanto a hombres como a mujeres, pero sin duda de manera diferenciada en mayor perjuicio de estas últimas.

Indicadores de participación en los derechos laborales

El panorama del eje de la participación en los derechos laborales de hombres y mujeres ha presentado importantes cambios en las últimas décadas. Uno muy sobresaliente sin duda tiene que ver con el aumento en la participación de las mujeres

¹⁴ “Otorga CDHDF primera licencia de paternidad” en El Universal, 13 de febrero de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/481959.html> [Consultado el 23 de septiembre de 2008]

¹⁵ Véase al respecto: Arévalo de León, Margarita y Patricia Kurczyn Villalobos, “Condiciones de la trabajadora en el nuevo mercado laboral en México” en Bialostosky, Sara (coord.), *Condición jurídica, política y social de la mujer en México*, pp.137-145.

en la fuerza de trabajo. En términos absolutos el cambio no podía ser más evidente: mientras que en 1970 había 2.6 millones de mujeres en el trabajo extradoméstico, en 1995 ya eran 11.4 millones y 16.1 millones en 2006. Asimismo, la tasa específica de participación económica de las mujeres pasó de 17.6% en 1970 a 35% en 1995 y 41% en 2006. En tanto que su participación en la PEA, de ser del 27.8% en 1980, como vimos en el segundo capítulo, representó el 32.15% en 1995 y el 37.1% en 2006 ¹⁶

Esta transformación tan importante obedece tanto a los cambios en el lado de la “oferta” de la fuerza de trabajo femenina como a la “demanda” que el mercado presenta. En el primer caso, el cambio obedece a fenómenos como: a) el descenso en la fecundidad; b) el aumento en los niveles educativos de las mujeres; c) las estrategias de las familias ante las crisis económicas y el deterioro salarial, de modo que se ven en la necesidad de procurar que un mayor número de sus miembros se inserte en el mercado laboral; b) un cambio cultural en parte generado a partir de los movimientos de mujeres.

El segundo aspecto, el de la “demanda”, tiene que ver con las necesidades de la nueva lógica de la acumulación capitalista en los tiempos neoliberales: en un entorno de creciente flexibilidad y precariedad laboral, la fuerza de trabajo femenina tiene varios atractivos para los empresarios, ya que permite ampliar el desarrollo de la acumulación capitalista y abre la posibilidad de reducir los salarios reales, puesto que las familias ya no se sostienen con un solo salario; asimismo, contribuye al crecimiento del mercado interno, pues las mujeres (en un medio donde la división sexual del trabajo no se ha transformado de raíz) tienen que comprar los bienes que antes ellas elaboraban en el hogar;¹⁷ además, en general las mujeres no tienen mucha experiencia en la formación de sindicatos para defender sus derechos. En este sentido Helena Hirata advierte que para los empleadores las mujeres

son competentes, organizadas, disciplinadas, están acostumbradas a hacer varias cosas al mismo tiempo, logran jerarquizar diferentes cosas, además de una serie de cualidades que las mujeres adquieren en la gestión de la vida doméstica. Este interés de las empresas en emplear mujeres y el aumento del nivel de escolaridad femenina

¹⁶ INEGI, *Mujeres y hombres en México* (1997), p. 107, 114. INEGI, *Mujeres y hombres en México* (2007), pp. 325, 336-337.

¹⁷ Rueda Peiro, Isabel, “El derecho de la mujer a un empleo digno: un derecho humano fundamental” en Galeana, Patricia, *op. cit.*, p. 569.

aumentó el acceso de las mujeres a las profesiones superiores. A pesar de todas estas cualificaciones, las mujeres continúan aceptando ganar salarios menores. En Francia, la mayor diferencia salarial entre hombres y mujeres es justamente entre las ejecutivas de grandes empresas. ¿Y por qué las mujeres aceptan? Acredito que, como históricamente las mujeres siempre hicieron y aún hacen trabajo doméstico gratuito en casa, el hecho de recibir un salario en su empleo ya es considerado una ganancia.¹⁸

Por otro lado, hay que decir que los hombres desde luego han conservado altas tasas específicas de participación económica, las cuales en algunos grupos de edad llegan a poco más de 96%. Sin embargo, llama la atención la significativa disminución de la tasa de participación de los varones de 60 y más años entre 1970 (72.1%) y 2006 (54.5%), en un mercado de trabajo cada vez más competitivo que suele estar ávido de sangre joven y desechar a las personas de mayor edad.

Desempleo

Una condición para ejercer los derechos laborales es tener un empleo digno y antes que eso, simplemente un empleo. En México, de acuerdo con datos del INEGI y de la OIT, la tasa de desempleo abierto ha tendido a variar desde 1982 siguiendo en general una tendencia descendente, salvo en los momentos de crisis o “desajuste” económicos como la crisis de 1995. Así por ejemplo tenemos que para 1982 la tasa de desempleo abierto en áreas urbanas era de 4.2 por ciento, subió más de dos puntos porcentuales en 1983 (6.8%) y fue descendiendo hasta 1991, que alcanzó una proporción de 2.1%. De ahí fue aumentando nuevamente hasta alcanzar el 6.2% en 1995 y disminuyó de nuevo hasta 2000, para volver a subir, aunque no de forma tan dramática, a raíz de la crisis de 2001 (2.4%) y ha continuado aumentando hasta fechas recientes.¹⁹

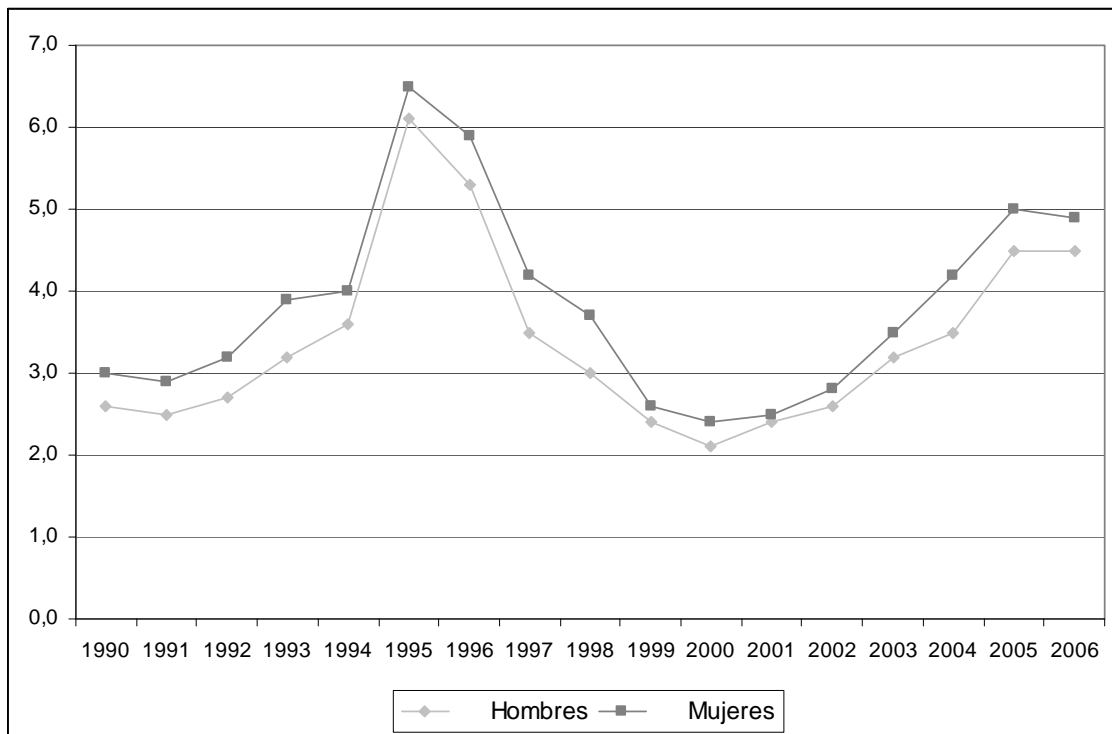
La diferencia entre hombres y mujeres es clara: las mujeres se ven más afectadas que los hombres por este fenómeno, como podemos observar en la Gráfica 4.1. Ahí se aprecia que si bien el desempleo de hombres y mujeres sigue un patrón similar, en todo momento los niveles de desempleo de las mujeres son mayores (en ocasiones por cerca de un punto porcentual, como ocurrió en 2004).

¹⁸ Citado en Balderas Arrieta, Irma, *op. cit.*, p.56. Por supuesto que otro motivo para aceptar bajas remuneraciones puede ser también el que frecuentemente las mujeres no conozcan que el trabajo que ellas realizan es mejor remunerado en el mercado cuando lo efectúa un hombre.

¹⁹ INEGI, *México siglo XX (Panorama estadístico)*, p. 116 y OIT, *Panorama laboral 2004*, Anexo estadístico, Cuadro 2-A y *Panorama laboral 2007*, Anexo estadístico, Cuadro 2-A.

No hay que ignorar, sin embargo, que cualitativamente la afectación a los hombres por esta situación es también muy significativa, crucial en términos de su identidad de género, pues incluso se habla de masculinidades en crisis o en transición ante el fenómeno del creciente desempleo. Véanse al respecto el conjunto de trabajos coordinados por Ma. Lucero Jiménez Guzmán y Olivia Tena Guerrero y reunidos en la obra *Reflexiones sobre masculinidades y empleo*.

GRÁFICA 4.1 Desempleo urbano por sexo en México, 1990-2006*



* En 2005 hubo un cambio en la metodología, por lo que los datos no son estrictamente comparables, si bien no se altera la tendencia general.

Fuente: OIT, *Panorama laboral 2004*, Anexo estadístico, Cuadro 2-A y OIT, *Panorama laboral 2007*, Anexo estadístico, cuadro 2-4.

De cualquier manera cabe mencionar que estas cifras son bastante reducidas en comparación con las de otros países latinoamericanos, donde llegamos a encontrar tasas de desempleo abierto de más de 15%, como en Argentina en 2002 (19.7%) o como el caso de Panamá, más grave aún, pues tasas superiores al 15% se han presentado prácticamente de forma ininterrumpida desde 1985. Empero, tampoco nos dejemos llevar del todo con la visión optimista que reflejan las estadísticas oficiales en México. Como advierte Irma Balderas, en realidad es bastante más grave el fenómeno

del desempleo junto con el subempleo y el empleo precario en nuestro país, pues en los últimos años en conjunto estos han representado alrededor del 30% de la PEA.²⁰

Salarios

Como consecuencia directa de las políticas de ajuste y de los esquemas de flexibilización del trabajo a lo largo de las últimas décadas ha venido deteriorándose de forma significativa el poder adquisitivo de los salarios. Es decir, mientras el salario mínimo (nominal) crece de forma anual no más allá de los topes salariales (que a últimas fechas no han rebasado el 5%), en los hechos el salario real se ha visto considerablemente mermado, en claro detrimento de las condiciones de vida de las y los trabajadores.

Hugo García Rañó nos proporciona un panorama claro y bien sustentado de las magnitudes de este proceso. El autor nos muestra cómo a partir de 1976 el salario mínimo real se ha deteriorado de forma dramática, pasando de un índice de 100 en 1976 —año en que el poder adquisitivo del salario mínimo alcanzó su punto más alto— a 78% con respecto al año de referencia en 1982, a 56% en 1984, 55.05% en 1985, 59.87% en 1986, 38.48% en 1988 y llegando a 23.6% en 1995. De ahí en adelante el salario mínimo real se mantiene con menos del 30% del poder adquisitivo que tenía en 1976.²¹

Ahora bien, si estos datos son de por sí alarmantes, cuando contemplamos la proporción de mujeres y hombres que efectivamente reciben menor número de salarios mínimos la gravedad de la situación adquiere una extensión mayor. En 1991, por ejemplo, mientras el salario mínimo real equivalía a cerca del 30% del poder adquisitivo que tenía en 1976, 55.2% de los hombres y 57.9% de las mujeres ganaban desde menos de uno hasta dos salarios mínimos. Esto significa que en 1991 más de la mitad de la población ocupada, tanto masculina como femenina, obtenía ingresos que representaban poco menos del 60% del salario mínimo de 1976. Estas proporciones no mejoraron a lo largo de la década. Es más, si consideramos que en

²⁰ Balderas Arrieta, Irma, *op. cit.*, p.133. Véanse también: Salas Carlos y Eduardo Zepeda, “Empleo y salarios en el México contemporáneo” en De la Garza, Enrique y Carlos Salas (coords.), *La situación del trabajo en México, 2003*, pp. 55-75, y “El desempleo, superior a las cifras que reporta el gobierno federal, afirma la Coalición de Trabajadores del INEGP” en *La Jornada*, 21 de marzo de 2008, <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/21/index.php?section=politica&article=007n2pol> [Consultado el 25 de septiembre de 2008]

²¹ García Rañó, Hugo, *op. cit.*, pp. 352-355.

1995 el deterioro del salario mínimo fue mayor, tenemos que la situación más bien empeoró. Ello afectó tanto a hombres como a mujeres; pero aún más a estas últimas si consideramos que: a) en todos los casos la proporción de mujeres que no recibió ingresos fue mayor; b).también fue mayor el porcentaje de mujeres que recibieron menores ingresos, con respecto a los hombres, y c) correlativamente, en todo momento fue más baja la proporción de mujeres que obtuvo ingresos por más de 5 y 10 salarios mínimos (Cuadro 4.2).

CUADRO 4.2 Porcentaje de la población ocupada por sexo según nivel de ingresos en México, 1991-1999

	1991		1995		1997		1999	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Menos de 1 sm	17.8	21.3	17.7	24.3	18.5	28.2	16.0	25.9
a/ De 1 y hasta 2 sm	37.4	36.6	32.7	31.1	32.6	26.2	32.1	29.6
Más de 2 y hasta 3 sm	17.1	15.7	16.2	12.4	15.7	12.2	19.3	13.6
Más de 3 y hasta 5 sm	9.9	6.6	10.6	8.3	10.3	9.0	11.9	9.8
Más de 5 y hasta 10 sm	5.1	2.1	5.7	4.0	6.4	4.0	6.2	4.5
Más de 10 sm	2.0	0.6	2.8	0.8	2.8	0.9	2.5	0.7
No recibe ingreso	10.7	17.1	14.3	19.1	13.7	19.5	12.0	15.9

a/ sm: Salario mínimo

Fuente: INEGI, *Indicadores sociodemográficos de México 1930-2000*, p. 204.

En los últimos años aparentemente ha habido cierta mejoría; pero en realidad, si consideramos que el salario ha seguido deteriorándose pues anualmente mantiene un rezago de 1% en comparación con el crecimiento de los precios, tampoco ha habido muchos adelantos en un doble sentido: tanto en el aspecto de que continúa siendo una gran proporción de la población ocupada con una raquítica remuneración en términos reales, como en el sentido de la disparidad salarial entre hombres y mujeres (Cuadro 4.3). Así, vemos que para 2000 el 40.1% de los hombres y el 48.7% de las mujeres ganaban hasta 2 salarios mínimos. Los cuales en términos reales no representaban ni el 60% del poder adquisitivo de un salario mínimo de 1976.

Para 2006 el porcentaje de la población que recibía hasta 2 salarios mínimos disminuyó considerablemente en el caso de los hombres (29.5%), no así en el caso de las mujeres, cuya proporción siguió siendo alta (42.9%). De esta forma el mayor porcentaje de la población masculina ocupada pasó de situarse en el rango de “más

de 1 y hasta 2 sm” al de “más de 2 y hasta 3 sm”, lo cual sigue siendo un nivel bajo de remuneración. En el caso de las mujeres, aunque también aumentó su proporción en el rango de “más de 2 y hasta 3 sm”, el porcentaje más alto sigue estando en el de “más de 1 y hasta 2 sm”. Por último, es de notarse que tanto para el caso de los mayores ingresos como en el de quienes no reciben ingresos, la desigualdad de género se mantiene firme.

CUADRO 4.3 Porcentaje de la población ocupada por sexo según nivel de ingresos en México, 2000-2006

	2000		2006	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Hasta 1 sm	15.4	20.3	10.5	18.3
Más de 1 y hasta 2 sm	24.7	28.4	19.0	24.6
Más de 2 y hasta 3 sm	20.1	15.5	23.7	19.5
Más de 3 y hasta 5 sm	17.0	12.4	19.5	13.7
Más de 5 sm	12.9	8.4	13.7	8.6
No recibe ingresos	6.7	12.6	7.6	10.6
No especificado	3.2	2.4	5.9	4.7

Fuente: Balderas Arrieta, Irma, *op. cit.*, p.167 y también INEGI, *Mujeres y hombres en México (2007)*, p.357.

De hecho, aunque en México es menor la brecha salarial entre hombres y mujeres —en comparación con países como Canadá, Estados Unidos o Japón— no por ello habría que deducir en automático que las trabajadoras mexicanas han mejorado su situación salarial al ir igualándose a los varones. Lo más probable es que en las últimas décadas lo que se ha producido es una “igualación de la miseria”, es decir, una “igualación a la baja”, debida tanto a la caída de los salarios reales como al incremento del desempleo y subempleo. En otras palabras, la reducción de la brecha salarial entre ambos géneros se debe más al retroceso en las condiciones salariales del conjunto de la fuerza de trabajo masculina que al mejoramiento de los salarios de la fuerza de trabajo femenina.²²

Jornada de trabajo

La legislación laboral establece claros límites a la duración de la jornada laboral en cuanto al trabajo extradoméstico (que es el único que formalmente se considera como

²²Véanse al respecto: Rendón, Teresa, *op. cit.*, pp. 82-86 y Cooper, Jenny y Guzmán Flérida, “Una primera aproximación al análisis de mujeres, trabajo e inserción laboral en México, Estados Unidos y Canadá durante un periodo de ajuste estructural” en González, María Luisa (coord.), *Globalización en México y desafíos del empleo femenino*, pp. 223-224.

trabajo y como actividad económicamente relevante en la ley y en muchas estadísticas). El máximo legal es de 48 horas semanales y en general es de esperarse que en el empleo formal se trabaje entre 40 y 48 horas a la semana. Una jornada mayor es considerada ilegal por excesiva y violatoria de los derechos de las y los trabajadores. Asimismo, es usual que en el subempleo y el empleo a tiempo parcial – muchas veces precario e inestable– se tengan jornadas de menos de 15 hasta 34 horas.

CUADRO 4.4 Porcentaje de la población ocupada por horas de trabajo extradoméstico y por sexo en México, 1991-1999

	1991		1995		1997		1999	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Menos de 15 horas	4.1	10.5	5.1	14.1	3.9	12.5	3.2	10.6
De 15 a 34 horas	17.3	28.3	15.8	27.6	13.3	26.6	10.9	24.0
De 35 a 48 horas	54.1	46.9	47.5	40.6	47.6	41.9	57.0	50.0
Más de 48 horas	24.5	14.3	31.6	17.7	35.2	19.0	28.9	15.4

Fuente: INEGI, *Indicadores sociodemográficos 1930-2000*, p. 205.

Con estos supuestos en mente, echemos un vistazo a la evolución de la jornada de trabajo extradoméstico de hombres y mujeres. Durante la década de los noventa se aprecian fluctuaciones que nos hablan de estancamiento o, en el mejor de los casos, un ligero mejoramiento en las condiciones laborales de ambos géneros, ya que la proporción de mujeres y hombres con jornadas frecuentemente identificadas con el subempleo y el empleo más precario (de menos de 15 a 34 horas) disminuyeron un poco entre 1991 y 1999 (Cuadro 4.4). Sin embargo, una vez más se aprecia la desigualdad de género, pues mientras en ese periodo la proporción de hombres en aquel rango se mantuvo en alrededor de 20% y al fin de la década incluso disminuyó hacia cerca del 15%, más de 30% (41.7% en 1995) de las mujeres se ubicó en esas jornadas.

Por otra parte, es de notar que aumentó el porcentaje de hombres y de mujeres que trabajaron un número mayor de horas que las establecidas según el límite legal. De 24.5% de hombres en este rango en 1991, pasó a 28.9% en 1999. En el caso de las mujeres el aumento no fue tan dramático (de 14.3% a 15.4%), en parte debido a

que las mujeres se encuentran más representadas en los rangos de menor jornada laboral.

Por último, se observa que, salvo lo ocurrido en el periodo 1995-1997, hubo un aumento de hombres y mujeres trabajando en jornadas identificadas con los empleos formales (en los cuales presumiblemente hay un reconocimiento de derechos laborales). No obstante, resulta alarmante que en promedio este sector no representó más allá del 50% de la población ocupada a lo largo de toda la década, y en algunos casos ni siquiera llegó al 45%. Significa, pues, que la mitad o más de la mitad de la población ocupada se colocó en empleos precarios.

En el periodo de 2000 a 2006 la situación no mejoró tanto en lo general como en cuanto al género (Cuadro 4.5). En esos años se registró un descenso en el porcentaje de la población ocupada en el sector formal. Esto se expresa en el hecho de la disminución de hombres (de 54.7% en 2000 a 45.3% en 2006) y mujeres (48.2% a 42.7%) en el rango de las jornadas legales. Pero también se evidencia en el ligero aumento de la proporción de la población ocupada en jornadas más cortas y en el incremento aún más marcado —tanto en términos absolutos como en términos relativos— de hombres y mujeres en empleos con jornadas mayores a las permitidas legalmente.

Así, se hace palpable que una de las promesas en torno a la flexibilidad laboral, referente a una progresiva reducción de las jornadas de trabajo, se torna en su contrario. En realidad tienden a aumentar las jornadas laborales y en algunos casos, ante la ausencia del cambio tecnológico, éstas se intensifican. Además, las jornadas laborales más cortas no han redundado en mejores condiciones laborales, sino más bien en un recorte de los beneficios y un atropello a los derechos laborales más básicos.

CUADRO 4.5 Población ocupada por horas de trabajo extradoméstico y por sexo en México, 2000-2006

Duración de la jornada de trabajo	2000						2006*					
	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Total	39 527 648	100	25 935 869	100	13 591 779	100	41 721 100	100	26 308 100	100	15 413 000	100
Ausentes temporales	911 873	2.3	611 644	2.4	300 229	2.2	1 280 200	3.1	739 700	2.8	540 500	3.5
Menos de 15 horas	2 063 777	5.2	780 472	3.0	1 283 305	9.4	2 426 100	5.8	892 000	3.4	1 534 100	10.0
De 15 a 34 horas	6 641 243	16.8	3 305 898	12.7	3 335 345	24.6	7 102 500	17.0	3 370 800	12.8	3 731 700	24.2
De 35 a 48 horas	20 744 328	52.5	14 190 587	54.7	6 553 741	48.2	18 508 400	44.4	11 920 400	45.3	6 588 100	42.7
Más de 48 horas	9 163 777	23.2	7 045 104	27.2	2 118 673	15.6	12 163 300	29.1	9 211 500	35.0	2 951 700	19.2
No especificado	2 605	0.0	2 164	0.0*	486	0.0*	240 600	0.6	173 600	0.7	67 000	0.4

*A diferencia de las cifras absolutas de 2000, las de 2006 están redondeadas, sin embargo, las tendencias observadas no se alteran.

**Cifras estadísticamente no relevantes.

Fuente: Balderas Arrieta, Irma, *op.cit.*, p. 167 y también: INEGI, *México hoy* (2007), cuadro 9.10, p. 149.

Ahora bien, cuando introducimos en el análisis la cuestión del trabajo doméstico el panorama se presenta más claro (aunque a la vez más complejo) en cuanto a las dimensiones de la situación comparativa entre mujeres y hombres en el trabajo. Bajo este aspecto, lo que salta a la vista es que en todos los casos, en todos los grupos de edad de personas que realizan tanto trabajo doméstico como extradoméstico, las mujeres trabajan más horas que los hombres. En 1995 las mujeres de entre 25 y 34 años trabajaron alrededor de 63.4 horas a la semana, mientras que los hombres del mismo grupo de edad trabajaron 56 horas. En el siguiente grupo de edad (35 a 49 años) la diferencia fue de diez horas: las mujeres trabajaron aproximadamente 65.3 horas, mientras que los hombres trabajaron 55.3. Sin embargo, la mayor diferencia se presentó en el rango de edad de 65 y más años, pues mientras que las mujeres trabajaron 59.1 horas, los hombres sólo 48.4.²³

En 2006 esta desigualdad se agravó. La diferencia promedio fue de 10.9 horas. La mayor diferencia de horas dedicadas tanto al trabajo doméstico como extradoméstico se dio en el grupo de edad que va de los 30 a los 39 años, pues fue de 12.3 horas: mientras las mujeres trabajaron aproximadamente 70.4 horas semanales, los hombres trabajaron 58.1.²⁴

Esta no es una situación trivial si consideramos que en la reproducción social son importantes tanto el trabajo extradoméstico como el trabajo doméstico. Más aún, cuando se analiza el tiempo socialmente dedicado a ambos tipos de trabajo, se advierte que incluso cuando muchas actividades del trabajo doméstico han pasado a ser absorbidas por el mercado en sectores urbanos (como el lavado de ropa o la preparación de alimentos), la sociedad mexicana sigue invirtiendo en su conjunto un mayor número de horas a éste que al trabajo extradoméstico.²⁵

Así, tareas como la limpieza del hogar, el cuidado de niños, viejos y enfermos, el mantenimiento y reparación de la vivienda, entre otras actividades domésticas son igual de importantes que el trabajo en la fábrica, el campo, la oficina o el comercio para la reproducción cotidiana de la sociedad. La participación dispar de mujeres y hombres en esta clase de trabajo es determinante de la desigualdad de género en el

²³ INEGI, *Mujeres y hombres en México* (1997), p. 112.

²⁴ INEGI, *Mujeres y hombres en México* (2007), p. 332.

²⁵ Véase a este respecto el importante trabajo de Teresa Rendón que ya hemos citado, en particular su capítulo 5.

ejercicio de los derechos laborales en la medida en que, mientras la mayor parte de las tareas domésticas son asignadas socialmente a las mujeres, éstas siguen viendo restringidas sus posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo y, aún más, en condiciones de respeto a sus derechos. De esa manera, la desmercantilización característica de la ciudadanía social no puede operar entre quienes en principio ni siquiera pueden insertarse en el mercado de trabajo y difícilmente puede hacerlo entre quienes se insertan en él en condiciones precarias.

Por supuesto el aumento de la incorporación de las mujeres a la fuerza laboral puede implicar un avance en el campo de sus derechos; aunque ya hemos visto que en términos globales sus condiciones laborales son precarias. En todo caso, bajo el esquema del neoliberalismo o de la globalización neoliberal:

En muchos países en desarrollo la inversión transnacional ha florecido abonada por la carencia de derechos laborales, tal y como lo ilustra la reestructuración de los derechos en muchas de las zonas dedicadas al procesamiento de productos de exportación esparcidas por el mundo. Con todo, la industrialización y la individualización de la toma de decisiones asociadas con el mercado pueden contribuir al reconocimiento de derechos individuales, incluso sin que se dé una ampliación formal de las instituciones democráticas. Por ejemplo, la migración de las mujeres rurales hacia el empleo industrial o de servicios puede contribuir a promover sus derechos individuales y a aumentar su autonomía, liberándolas de prácticas patriarcales, *aun cuando* al mismo tiempo puedan ser objeto de discriminación y explotación laboral. Asimismo, los vínculos globales pueden generar una presión social hacia el reconocimiento de los derechos laborales, tal y como lo ilustran algunos debates recientes en foros internacionales sobre este tema, aunque ello no afecte mucho a la mayoría de la fuerza laboral informal.²⁶

Así, incluso tratando de ser optimistas sobre las “luces y sombras” de las políticas y el Estado neoliberales, es evidente que ante la agudización de las desigualdades sociales, la mayoría de los trabajadores y las trabajadoras ven más sombra que luz. Estas últimas, en el mejor de los casos se encontrarían en una situación ambivalente, donde por un lado tienen más posibilidades de ser absorbidas por el mercado laboral y con ello de ganar en autonomía e independencia individuales; pero esto se ve relativizado en la medida en que sus cargas de trabajo doméstico no disminuyen (más bien tienden a aumentar con el desmantelamiento del Estado de bienestar y la remercantilización de los servicios sociales que no todos pueden pagar) y las condiciones en las que se insertan al mercado de trabajo son precarias, más que las de por sí deterioradas condiciones laborales de los hombres. Por su parte, ellos,

²⁶ Benería, Lourdes, “Cambios den los patrones de empleo y la informatización...”, pp.78-79.

golpeados fuertemente en sus derechos laborales y sin mayores alternativas ni condiciones que los lleven a cuestionar la división sexual del trabajo, se encuentran todavía lejos de asumir de forma igualitaria con las mujeres las responsabilidades domésticas a la par que las extradomésticas.

SEGURIDAD SOCIAL

Marco legal e institucional

A diferencia de los derechos laborales, el derecho a la seguridad social sí ha sido campo para la implementación de reformas legislativas e institucionales profundas. Se trata de un tipo de reformas que cuando menos desde los años ochenta ha estado en la agenda de los organismos financieros internacionales y cuyo primer terreno de prueba fue Chile. Son reformas de fondo y no sólo de forma, porque modifican de raíz los principios, las directrices y el carácter de la seguridad con los que ésta surgió a inicios del siglo XX en México y en los que se sustentaba buena parte del régimen de bienestar y de la construcción de la ciudadanía social de nuestro país.

En ese sentido, en México a partir de las reformas de 1992 y luego con las de 1997 hubo una transformación radical en el esquema de pensiones del IMSS —la institución de seguridad social más importante de México— al pasar de un sistema de reparto, en esencia solidario, a otro de capitalización individual administrado por aseguradoras privadas (las Afores). Ese mismo esquema ha sido recientemente impulsado también en el ISSSTE. Mesa-Lago y Laura Pautassi²⁷ afirman que en tales casos se trata de reformas previsionales de tipo estructural, muy similares a las llevadas a cabo en otros países de América Latina. Son estructurales pues suponen la configuración de un nuevo paradigma, un nuevo modelo previsional que trastoca los principales objetivos fundacionales de la seguridad social. Es decir, son reformas que ponen en entredicho los principios mismos de la seguridad social. Dichos principios, que fueron sancionados constitucionalmente, son:

²⁷ Mesa-Lago, Carmelo, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social...*, pp. 22-23. Pautassi, Laura, “Legislación previsional y equidad de género en América Latina” en Marco, Flavia (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género*, p. 61.

- *Solidaridad*, tanto intrageneracional (de los trabajadores de mayores ingresos con los de menor ingreso), como intergeneracional (entre los trabajadores activos y los jubilados).
- *Universalidad*, pues los sistemas de seguridad social surgieron con la meta de llegar a cubrir a la totalidad de la población.
- *Subsidiariedad*, puesto que la seguridad social está diseñada para proporcionar lo que a cada cual corresponde en caso de emergencia, en situaciones de riesgo o necesidad.
- *Integralidad*, pues se busca que la cobertura se extienda al mayor número de situaciones de contingencia para así proteger de manera integral a los derechohabientes.
- *Carácter obligatorio y público del aseguramiento*, por cuanto se trata de un derecho social que el Estado debe garantizar a los ciudadanos, y para ello se crean, acumulan y administran fondos públicos.
- *Igualdad*, pues se trata de que todos los derechohabientes gocen de igual cantidad y calidad de beneficios, sin importar su sexo, grupo étnico, nivel de ingresos, etcétera.²⁸

Todos estos principios se encuentran como sustento de los diseños institucional y legal originarios de la gran diversidad de instituciones de seguridad social mexicanas. Todos ellos dan contenido a la seguridad social en tanto derecho social, pues se encaminan claramente hacia propósitos desmercantilizadores al plantearse el objetivo explícito de proteger a los ciudadanos ante una situación de riesgo o necesidad, de manera que no dependan del mercado para afrontarla, sino de una estructura social que pueda darles contención y que sea capaz, al mismo tiempo, de redistribuir los recursos para así avanzar en la nivelación de las desigualdades sociales.

Ahora bien, no es nuestro propósito pormenorizar sobre las características de las reformas a la seguridad social. Para este tema existe una amplísima y detallada literatura de entre la cual para nuestro análisis en este capítulo hemos tomado como referencia algunos textos provenientes de diversos enfoques. Nuestro interés se centra

²⁸ García Nieto, Héctor Ulises y Arturo A. Pacheco Espejel (coords.), *El Instituto Mexicano del Seguro Social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*, p. 26. Laurell, Cristina, *La reforma contra la salud y la seguridad social. Una mirada crítica y una propuesta alternativa*, pp. 23-26.

más bien en tratar de determinar qué ocurrió en términos generales a nivel legal e institucional en el campo del derecho a la seguridad social con estas reformas, en particular en el IMSS, por ser la institución de mayor cobertura y con una reforma más antigua que la del ISSSTE, por ejemplo. Es decir, intentamos determinar si en esencia hubo mejoras en este rubro y por tanto en pro de la construcción de una ciudadanía social más plena o si, por el contrario, se acentuaron los rasgos desiguales de ese proceso de construcción.

El camino hacia las reformas

Las reformas a la seguridad social impulsadas por los últimos gobiernos van en sentido contrario de los principios originarios, pues se orientan hacia la mercantilización de la seguridad social y de los servicios de salud, los cuales siempre han estado estrechamente vinculados.

El terreno para el impulso de esas reformas de carácter privatizador se fue formando cuando menos desde 1983. La adopción del proyecto neoliberal por parte de los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas marcó la pauta para el desmantelamiento de las instituciones de seguridad social tal y como habían sido edificadas en la época posrevolucionaria. Y esto ocurrió en un inicio sin modificar todavía la legislación en la materia, a través del recorte presupuestal y la promoción de la mercantilización de los servicios de bienestar.

Así, por ejemplo, a partir de 1985 aparecieron en México los seguros médicos privados; justo cuando los problemas financieros ya se presentaban con fuerza en las instituciones de seguridad social. Desde ese entonces este tipo de empresas privadas han crecido considerablemente. A mediados de la década de los noventa habían llegado a ser más importantes en términos económicos que las instituciones públicas del rubro. Aunque ello ocurrió no por la expansión de sus servicios, sino por su encarecimiento. De modo que las fuerzas del mercado que expanden este sector evidentemente no se plantean para beneficiar a los usuarios ni atienden las necesidades sociales de cobertura en torno a esta clase de servicios, sino que sólo funcionan según el criterio de la ganancia.²⁹

²⁹ Laurell, Cristina, *op. cit.*, pp. 35-43.

Ciertamente algunas de las razones del deterioro de las instituciones de seguridad social como el IMSS se encuentran en aspectos internos de dichos organismos, como la falta de creación de reservas financieras, el déficit crónico en varios seguros y los repetidos errores de las sucesivas administraciones. Pero a esos factores se sumaron, con efectos devastadores, las crisis económicas y la aplicación de las políticas neoliberales. Como vimos en relación con los derechos laborales, estos últimos dos factores trajeron como consecuencia la caída de los salarios, el aumento de la inflación, la reducción del gasto social, el aumento del desempleo y que buena parte de los pocos empleos generados se crearan en el sector informal y por tanto fueran empleos no protegidos, es decir, sin prestaciones sociales; todo lo cual trajo como corolario el estancamiento o incluso descenso en las aportaciones a la seguridad social y, por ende, su desfinanciamiento.

Ahora bien, este diagnóstico difiere con el que desde la perspectiva de los artífices de las reformas motivaron la necesidad de introducir cambios estructurales en la seguridad social. Según el enfoque neoliberal encabezado por el Banco Mundial, la crisis de las instituciones de seguridad social ha tenido que ver más bien con la ineficiencia de las instituciones públicas *per se*, el aumento de la esperanza de vida, el cambio del perfil epidemiológico (disminuyen las enfermedades infecciosas, pero aumentan las crónicas degenerativas, las cuales duran más y son más costosas en su tratamiento), el aumento en los gastos médicos de pensionados, la falta de reservas económicas, las jubilaciones en edades tempranas y la modificación en la relación entre trabajadores activos y pensionados; la cual es vista como una consecuencia directa y lineal del cambio en la pirámide poblacional a raíz del aumento en la esperanza de vida —sin contemplar las repercusiones del desempleo y de la generación de empleos precarios.

El problema con esta visión es que no toma en cuenta los factores políticos, económicos y sociales que han dado origen al deterioro de las instituciones de seguridad social. De esa manera, el diagnóstico que se presenta resulta bastante parcial y, en consecuencia, las reformas derivadas no abarcan todos los aspectos implicados en el complejo problema de la seguridad social. Todo ello, aunado al mencionado rompimiento con los principios fundantes de este derecho social, va anticipando un panorama del sentido regresivo de las reformas.

Las reformas a los sistemas de pensiones y el derecho a la seguridad social

En México esa regresión es muy clara con la reforma a la Ley del Seguro Social de mediados de los noventa. Dicha modificación legal supuso:

- 1) Una reestructuración del esquema básico de seguros del IMSS que implicó la separación del seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV), ahora administrado de forma privada, respecto del seguro de Invalidez y Vida (IV), así como la reconfiguración de los esquemas de cotización de los demás seguros sin atender sus problemas de déficit; o incluso agravándolos, como fue el caso del seguro de enfermedades y maternidad.³⁰ Pero también significó la creación de un Seguro de Salud para la familia, el cual, sin embargo, se diseñó para cubrir sólo servicios médicos y por tanto se alejó del principio de integralidad de la seguridad social.
- 2) Una nueva concepción, nuevos ejes y principios de la seguridad social. De una visión solidarista, se pasó a una individualista; del carácter público, se transitó a un carácter privado. Así, el nuevo sistema “corresponde a la idea de que cada persona es responsable de su propia jubilación y elimina la concepción de que la seguridad económica y la vida digna en edad avanzada es un derecho de los ciudadanos cuyo cumplimiento es una responsabilidad pública.”³¹
- 3) Ello a su vez se corresponde con el hecho de que se dio el paso de un modelo de beneficios definidos a uno de contribuciones definidas y beneficios inciertos. En el nuevo esquema de pensiones del IMSS (y también bajo la nueva ley del ISSSTE) las y los trabajadores tienen la posibilidad de ejercer su “libertad de elección” (tan defendida por los neoliberales por sobre otros derechos) al escoger entre alguna de las Afores y poder cambiarse de ella si lo desean máximo una vez por año, pero no cuentan con la opción de no asumir el riesgo financiero que supone una cuenta de capitalización individual. De esa manera, el trabajador que cotiza en la seguridad social puede tener la certidumbre de cuanto aporta, cuanto le cobra por comisiones la Afore y cuantos rendimientos le da en el momento presente, pero no puede saber si esas comisiones y

³⁰ García Nieto, Héctor Ulises y Arturo A. Pacheco Espejel (coords.), *op. cit.*, pp. 67-76. Soria, Víctor, “Estrategia de largo plazo para un desarrollo incluyente de la seguridad social” en Calva, José Luis (coord.), *Derechos y políticas sociales*, pp. 159-179.

³¹ Laurell, Cristina, *op. cit.*, p. 53.

rendimientos variarán positiva o negativamente en el futuro. Además, bajo las condiciones actuales del mercado de trabajo tampoco puede tener la certeza de conservar su empleo o de mantener sus ingresos y por tanto sus cotizaciones. Así, el trabajador no puede conocer de antemano con qué cantidad de recursos contará al momento de su retiro y si éstos serán suficientes. Sin embargo, bajo las tendencias marcadas por las políticas neoliberales que favorecen la flexibilización (precarización) laboral y exigen el mantenimiento de los topes salariales es de suponer que dichos recursos serán a todas luces insuficientes para cubrir la pensión por jubilación.

Aún más, en los hechos esa libertad de elección y de libre funcionamiento del mercado de los seguros no es tal: desde sus inicios pudo verse que por más que existiera un gran número de Afores (más de 10) eso no garantiza que haya más competencia. Unas cuantas aseguradoras concentran alrededor del 40% de los trabajadores afiliados. Las tres Afores más grandes concentraban el 43% de los asegurados en enero de 1998 y de 2000, el 44% en enero de 2003 y el 41% en enero de 2005 y de 2008.³²

Por otra parte, uno de los argumentos para impulsar las reformas al sistema de pensiones era que el conformar un sistema de cuentas de capitalización individual obligatorias fomentaría el ahorro interno, lo cual redundaría en mayor inversión y por tanto en mayor crecimiento económico. No hay evidencias empíricas que sustenten estas suposiciones, como lo muestra Laurell en la obra que hemos citado en este apartado.

- 4) Las reformas también han implicado un nuevo intervencionismo estatal, pero ya no dirigido hacia la atención del bienestar de la población, sino como garante del mercado. El papel del Estado se vuelve crucial pues obliga a la afiliación, regula el sistema, asume los costos fiscales de la transición y concede garantías a los grupos financieros. Así, en este caso, se trata del beneficio de las aseguradoras, a las que el Estado traspasó cuantiosos recursos financieros y les garantiza sus ganancias al asegurarles un mercado cautivo y darles la libertad para cobrar las comisiones que quieran.

³² Cálculos propios con base en datos disponibles en las series históricas de la CONSAR en su sitio web: www.consar.gob.mx

Ahora bien, hay quienes sí distinguen en este tipo de reformas más beneficios para los trabajadores. Sin embargo, tales beneficios —reales o supuestos—, en caso de existir no adquieren el rango de derechos sociales y por tanto difícilmente podrían contribuir a la construcción de una ciudadanía social más plena. En todo caso, hay autores que, como Gabriel Martínez, sostienen que bajo el esquema de cuentas individuales los trabajadores podrán obtener mejores pensiones, por lo menos en caso de invalidez. Además, según Martínez otra ventaja del nuevo sistema es que el trabajador siempre podrá recibir algo aun cuando no haya cubierto el número de semanas requeridas para la pensión por jubilación (las cuales por cierto pasaron de 500 a 1250), cosa que no ocurría bajo la legislación anterior.³³ Ventajas mínimas si lo comparamos con lo que de hecho pierden tanto los trabajadores afiliados al IMSS (y ahora también los del ISSSTE), como los contribuyentes en general en la medida de la pérdida de certidumbre en cuanto a los beneficios de la seguridad social y de que el Estado tendrá que hacerse cargo de las pensiones en curso pertenecientes al antiguo sistema, así como afrontar, en unos 20 o 25 años, el reto de socorrer a muchos trabajadores que previsiblemente no tendrán suficientes recursos para su retiro.

Así, al hablar de ganadores y perdedores, resulta evidente que entre los primeros se encuentra el capital financiero, mientras que entre los segundos están los trabajadores y en general la población que deberá soportar sobre sus hombros el aumento de las erogaciones que tendrá que realizar el Estado, ya sea para cubrir pensiones insuficientes, para instrumentar más programas de asistencia social o ambos.

Ante el hecho de la insuficiencia (o franca deficiencia) de las reformas para afrontar estos problemas, el Banco Mundial ha promovido desde hace cuando menos catorce años la incorporación de otros esquemas que acompañen la implementación del sistema privado de capitalización individual de las pensiones. Así, en su informe *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, de 1994, dicho organismo promueve un sistema compuesto de tres pilares: el obligatorio administrado por el sector privado y financiado en su totalidad a través de contribuciones (pilar central de la propuesta, correspondiente a las reformas

³³ Martínez, Gabriel, *El Estado mexicano de bienestar*, pp.100-102.

de nuestros sistemas de pensiones en el IMSS y el ISSSTE); el voluntario administrado por el sector privado y financiado mediante contribuciones voluntarias (como complemento del anterior), y el obligatorio administrado por el sector público y financiado con recursos fiscales. Este último se presenta con el objetivo de garantizar una pensión mínima universal lo suficientemente alta para paliar el aumento de la pobreza ocasionado por las reformas neoliberales; pero a su vez, lo suficientemente baja para no desincentivar las contribuciones a los otros pilares y no generar mayor presión al erario.

Desde entonces un sistema básico multi-pilar sigue siendo defendido y promovido por el Banco Mundial y algunos investigadores afines a este, aunque con ciertas modificaciones, como en el caso del trabajo de John Scott³⁴, quien sostiene que es necesario realizar una reforma aún más profunda que la llevada a cabo en el sistema de pensiones; esa otra reforma llevaría a unificar los sistemas contributivos de seguridad social y a crear un componente no contributivo (pensión y paquete de salud básicos) focalizado en la población más pobre o universal, para así lograr el establecimiento de la pensión mínima universal.

Es interesante observar cómo en propuestas de este tipo lo que se discute no tiene que ver con la cuestión de más derechos sociales y mejores garantías para los ciudadanos, sino con determinar “técnicamente” cual es la línea de pobreza más adecuada a considerar para implementar las reformas y cuáles serían los beneficios que constituirían el paquete básico de servicios. Esto ocurre porque la obsesión que se encuentra detrás de estos planteamientos es la de lograr a toda costa la “sustentabilidad financiera” de los programas sociales y de los sistemas de pensiones en tanto meros paliativos de las desigualdades estructurales. Sin embargo, como dice Daniel M. Giménez, “la ‘sustentabilidad financiera’ es una característica anexa y no sustantiva de los sistemas de pensiones.”³⁵ Si bien el tema de la viabilidad financiera no puede ser ignorado, el centro de estos sistemas, su sentido y razón de ser se encuentra históricamente en el campo de los derechos sociales y la ciudadanía social,

³⁴ Scott, John, “Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad” en *Bienestar y política social*, vol. 1, núm. 1 segundo semestre de 2005, México, pp. 59-82.

³⁵ Giménez, Daniel M., “Género, previsión y ciudadanía social en América Latina” en Marco, Flavia, op. cit., p.100.

y es en función de estos aspectos en que se esperaría fueran organizadas en primer lugar las instituciones de seguridad social y cualquier política social.

Implicaciones de género de las reformas

Lo primero que resulta evidente al examinar las reformas de los sistemas de pensiones en México desde el género es precisamente la ausencia de una consideración acerca de la situación desigual de mujeres y hombres en la sociedad, y más específicamente a su posición tradicional en la familia, en el mercado y en las instituciones de seguridad social. Así, es perfectamente aplicable para el caso particular de México la observación general de Laura Pautassi en relación con varios países de América Latina y sus reformas previsionales:

En ninguno de los diagnósticos previos ni posteriores a la reforma se tuvo en cuenta las implicaciones que tienen las relaciones de desigualdad de género para los análisis, sean estos macroeconómicos o resultantes de opciones políticas. No se prestó consideración alguna a la división sexual del trabajo, el ingreso y las responsabilidades, como tampoco se hizo referencia al suministro femenino de bienes y servicios en mercados ausentes o débiles.³⁶

En parte esto ocurrió debido a que dentro de la rápida negociación para imponer las reformas no se tomaron en cuenta los intereses de las y los trabajadores; mucho menos estuvieron presentes los movimientos de mujeres. En el capítulo anterior de este trabajo hemos visto cómo a pesar de que para la década de los noventa la perspectiva de género y las feministas —o al menos un grupo de ellas— ganaban terreno en la arena oficial, los esfuerzos se encontraban centrados en aspectos culturales y de violencia de género. De modo que, tanto por lo acelerado de las reformas como por el poco interés de las feministas en atender el campo de los derechos sociales y en general problemas más amplios y estructurales de desigualdad social entre hombres y mujeres, las modificaciones legales e institucionales de 1997 carecen de una perspectiva de género.

En ese sentido, lo que pudo ser una oportunidad para perfeccionar los mecanismos sociales de protección social de las y los ciudadanos, así como para avanzar hacia un escenario más igualitario entre mujeres y hombres en el terreno de la seguridad social, sólo sirvió para la imposición de las exigencias de los grupos financieros transnacionales sin trastocar en lo absoluto la organización sexista que

³⁶ Pautassi, Laura, “Legislación previsional...”, pp. 73-74.

estaba detrás del sistema de reparto de pensiones (y de la seguridad social en general) e incluso afectando mayormente las posibilidades de ejercicio de este derecho social tanto de mujeres como de hombres, pero de manera diferenciada para ambos.

Debemos subrayarlo: si bien las reformas previsionales al IMSS y al ISSSTE no han contenido una preocupación de género, sí conllevan efectos diferenciados por género. Y una vez más, en algunos aspectos las más afectadas son las mujeres. Por ejemplo, con las reformas a la Ley del Seguro Social se estableció que la edad de retiro fuera de 65 años para hombres y mujeres, en vez de que estas últimas pudieran retirarse unos años antes, como ocurría con la ley precedente. Esta nueva disposición, aparentemente neutra en género, implica en los hechos una discriminación para las mujeres, debido a varios factores: a) las mujeres suelen tener mayor número de intermitencias en el mercado laboral, generalmente debido al trabajo doméstico no pagado asociado a la reproducción y a las tareas de cuidado que socialmente se les asignan a ellas, lo cual en diversas etapas de su vida les impide continuar en el trabajo extradoméstico formal y, por tanto, seguir cotizando en la seguridad social; b) las mujeres suelen obtener menores salarios que los hombres, lo cual lógicamente conlleva un monto menor en sus aportaciones a sus recursos para el retiro, y c) las mujeres en promedio viven más que los hombres, y a mayor sobrevivencia el costo del seguro es mayor o la pensión menor, si para calcular ésta se usan tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, como en efecto se hace a partir de las reformas. Así, en condiciones de aparente igualdad, un hombre y una mujer que se retiran a los 65 años de ninguna manera tendrán acumulada la misma cantidad de recursos y mucho menos gozarán de una pensión similar.

Sin embargo, hay quienes consideran que esta desigualdad entre mujeres y hombres se ve superada con las reformas multi-pilar auspiciadas por el Banco Mundial. Dichas reformas además de ir en sentido privatizador de los sistemas de pensiones, introducen “un elemento público de beneficios definidos, por lo general financiado con impuestos generales y dirigido hacia las personas con menores

ganancias.”³⁷ Tal es el caso de la cuota social que el Estado paga para ayudar a financiar el sistema de pensiones reformado y así garantizar una pensión mínima (equivalente a un salario mínimo), siempre y cuando el trabajador haya contribuido cuando menos durante 25 años.

En este sentido, James, Cox-Edwards y Wong realizaron proyecciones a partir de un ejercicio de simulación que compara los beneficios otorgados en el esquema anterior y los del sistema de pensiones reformado en México, Chile y Argentina. Con base en su estudio sostienen que quienes salen más beneficiados con este último son los trabajadores y en especial las trabajadoras de menores ingresos. Aceptan que sus datos “podrían sobreestimar las contribuciones a lo largo de la vida laboral, las anualidades, y la elegibilidad de las mujeres para el beneficio público y consecuentemente, estimar de manera errónea la brecha de género”. No obstante, sin mayor explicación ni mayor sustento, afirman enseguida que “el sesgo probablemente disminuirá con el tiempo.”³⁸

Estos autores también afirman que una manera de eliminar la brecha de género que afecta a las mujeres es precisamente igualar con los hombres la edad de retiro, como se ha determinado en México. Sin embargo, ya hemos descrito cómo esa medida, en vez de traer más beneficios a las mujeres, conlleva consecuencias negativas y discriminatorias.

Además de estos cambios que agravan las desigualdades de género, las reformas no modificaron preceptos básicos ya existentes en los sistemas de reparto que presuponían la subordinación femenina y, por tanto, una ciudadanía de segunda para las mujeres. Tal es el caso de las pensiones por viudez.

Al tomar como punto de partida el modelo de familia nuclear tradicional, patriarcal, se supone que el hombre-proveedor es el titular del derecho a la seguridad social por su inserción al mercado laboral y a través de él también resultan beneficiados sus hijos y su esposa, la cual cumple el rol reproductivo, es decir, se encarga del trabajo doméstico no pagado. Bajo esos supuestos, en el sistema de pensiones reformado del IMSS se establece que la viuda del asegurado o beneficiario

³⁷ James, Estelle, Alejandra Cox-Edwards y Rebeca Wong, “El impacto de género de la reforma a la seguridad social en América Latina” en *Bienestar y política social*, vol. 1, núm. 1, segundo semestre de 2005, pp. 1-34.

³⁸ *Ibid.*, p. 9.

recibe el 90% de la pensión, mientras que el viudo o conviviente es beneficiario solo si es económicamente dependiente de la asegurada. Por su parte, la conviviente tiene derecho a pensión si el afiliado no estuviera casado y hubiese convivido con él al menos cinco años o tuvieran hijos en común. En otras palabras, se establece que por definición las mujeres casadas son dependientes de sus maridos (y para efectos de recibir la pensión por viudez no necesitan comprobarlo); mientras que en el caso de los hombres se da por descontado que son independientes (pues por definición ellos son los proveedores económicos de sus familias), y en caso de no ser así, deben comprobar su dependencia económica si pretenden ser beneficiados con la pensión por viudez.

Así, en México y de hecho también en América Latina,

De acuerdo con el texto de las leyes, los afiliados parecen ser los únicos habilitados y capaces en lo que respecta a garantizar la supervivencia del grupo familiar. Por otro lado, la maternidad concede derechos que se perderían si las mujeres no fueran madres. La semántica legislativa no es inocente: los hijos tienen derecho a pensión hasta la edad en que dejan de ser dependientes, pero las esposas viudas son beneficiarias —¿significa dependientes?— en cualquier condición.³⁹

Otro aspecto negativo de las reformas a la seguridad social está fuera del campo del sistema de pensiones. Y es que de manera global las reformas neoliberales se encaminan a la mercantilización de los servicios sociales. Pero como en América Latina gran parte de la población se encuentra en situación de pobreza y no puede acceder al mercado a comprar los servicios de cuidado, esos servicios se vuelcan hacia la familia. En consecuencia, aumenta en cantidad e intensidad el trabajo reproductivo o de cuidado que realizan las mujeres, puesto que la división sexual del trabajo no se ha modificado realmente. En otras palabras, en la era neoliberal: “Cada ajuste estructural tuvo un correlato sin el cual hubiera sido insostenible: los ajustes familiares. Y estos se llevaron a cabo sólo por obra y gracia de la intensificación del trabajo de las mujeres.”⁴⁰

No obstante esas deficiencias respecto al género, en el nuevo modelo también hubo algunos cambios positivos (aunque incipientes) como parte del paquete de las reformas. En primer lugar, desde fines de los noventa las aseguradas por fin pudieron incorporar como beneficiarios a sus maridos, pues anteriormente sólo a los hombres

³⁹ *Ibid.*, p. 130.

⁴⁰ Giménez, Daniel, *op. cit.*, p. 122.

se les permitía incluir a la esposa en su paquete de seguridad social. Sin embargo, es pertinente subrayar que “lejos de ser el resultado de presiones internas por parte de las trabajadoras, este cambio se debió a las presiones de la OIT y la necesidad de México de ajustarse a los estándares establecidos por la OCDE.”⁴¹

En segundo lugar, con la reforma de 1997 se modificó el artículo 210 de la Ley del Seguro Social, lo cual abrió la posibilidad del uso de la prestación de guarderías a los trabajadores viudos o divorciados o a quienes tengan la custodia de sus hijos.⁴² De ese modo, dicha prestación no es sólo prerrogativa de las trabajadoras.

Aunque esta disposición representa un avance para garantizar un derecho social que beneficia a padres, madres, pero sobre todo a los hijos, no cuestiona la tradicional división sexual del trabajo. Las concepciones subyacentes siguen siendo las de hombre-proveedor y de mujer-reproductora que tiene la responsabilidad del cuidado de los hijos, se encuentre o no desempeñándose en el trabajo extradoméstico. Si la mujer no labora en el ámbito extradoméstico, se asume que es ella quien cuida a los hijos en casa mientras su esposo sale a conseguir el sustento para la familia. Ingresar al mercado laboral no les quita a las mujeres su obligación de atender a los hijos ni tampoco supone que entonces sus esposos vayan a compartir con ellas la responsabilidad de las tareas de cuidado. Para eso están las guarderías que antes eran una prestación exclusiva de las trabajadoras y que ahora sólo en casos excepcionales (es decir, cuando no hay una mujer haciéndose cargo de lo que “naturalmente” le corresponde) también de algunos trabajadores.

Así, a grandes rasgos podemos apreciar la manera en que la legislación producto de las reformas establecidas a partir de los noventa implican un duro golpe contra el derecho a la seguridad social de hombres y mujeres, dejando en mayor desventaja a estas últimas una vez más, pese a que sí ha habido algunos nimios avances en términos de género.

Ahora veamos qué repercusiones han traído estos cambios legales e institucionales en el eje de la participación de este derecho de ciudadanía social.

⁴¹ Brachet-Márquez, Viviane y Orlanidna de Oliveira, *op. cit.*, p. 552.

⁴² Martín Granados, Ma. Antonieta y Catalina Toledo Ibarra, “La falta de cobertura de la seguridad social en guarderías” en Galeana, Patricia (coord.), *op. cit.*, p. 517.

Indicadores de cobertura y acceso

La seguridad social abarca tanto prestaciones económicas como en especie a través de múltiples servicios, en especial de salud. Como históricamente su ejercicio en tanto derecho social se ha encontrado anclado a las relaciones laborales, resulta evidente que nunca ha tenido una cobertura universal en tanto el desempleo y los empleos informales y no protegidos han sido persistentes.

Las reformas de mediados de los noventa no atienden estos problemas, ni tampoco contemplan la crónica desigualdad entre hombres y mujeres bajo la seguridad social. El Seguro Popular, anunciado ahora como un gran avance en cobertura, no puede ser considerado de la misma manera, es decir, al mismo nivel que las otras instituciones de seguridad social. Pese a que infla la cifra de la cobertura, no es una opción que resuelva de fondo muchos de los problemas en torno al que hemos definido como el eje de la participación en el derecho a la seguridad social.

A continuación analizaremos algunos datos que ilustran estos fenómenos. Nos centraremos en el IMSS y secundariamente en el ISSSTE, pues ambos institutos han cubierto la mayor parte del total de derechohabientes del país.

La insuficiente cobertura de la seguridad social

La suma de los derechohabientes del IMSS y el ISSSTE representó en 1980 aproximadamente el 43.5% (29 110 415 personas) del total de la población del país, según las cifras oficiales, y ha aumentado en números absolutos de forma notable al casi doblar la población cubierta en 25 años; pero en términos relativos no ha crecido. En 1990 dicha cobertura ascendía al 57.4% (46 648 812 personas), en 1995 a 47.8% (43 570 109 personas) y en 2005 los derechohabientes de ambos organismos representaban el 53.8% (55 568 718 personas) respecto del total de la población nacional.⁴³ Es decir, aun si asumiéramos que todos los derechohabientes pertenecen a un solo instituto, ya sea el IMSS o el ISSSTE, podríamos afirmar que luego de más de 60 años de creada la primera institución de seguridad social, ésta junto con la segunda en importancia apenas cubren a poco más de la mitad de la población.

⁴³ En el caso del IMSS, resulta curioso que mientras uno de los objetivos explícitos de las reformas de 1997 era justamente aumentar la cobertura, entre 2000 y 2005 se presentó un estancamiento en el número de afiliados. Véanse Martínez, Gabriel, *op. cit.*, pp. 62-65 y Soria, Víctor, “Estrategia de largo plazo para un desarrollo...”, p. 161.

No obstante, conviene ser cuidadosos con el manejo de esas cifras, puesto que, al provenir por separado de los registros de cada organismo, no toman en cuenta que en realidad hay personas que cuentan con derecho a servicios en más de una institución de seguridad social, de modo que la cifra total de población cubierta presentada es engañosa.⁴⁴

En la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS)⁴⁵ se tomó en cuenta esa dificultad y se procuró evitar la doble contabilidad. En la ENESS, para 2004 se reporta que 45 872 886 personas declararon ser derechohabientes de alguna institución de seguridad social en todo el país, es decir, el 44% de la población nacional considerada para ese año por dicha encuesta (104 320 237 personas).

De esos derechohabientes, 74% (34 153 481) son del IMSS y el 16% (7 478 467) del ISSSTE. En su conjunto, ambas instituciones atienden al 40% de la población del país, y no a ese 53% que resultaba de la suma simple de afiliados del IMSS y del ISSSTE. Así, con estos datos resulta evidente que la cobertura en seguridad social sigue sin alcanzar a más de la mitad de la población. Aún más, 54% de la PEA se encuentra desprotegida por la seguridad social; situación que al parecer afecta en mayor proporción a los hombres (57%) que a las mujeres (49%).

Por otro lado, tanto en el IMSS como en el ISSSTE la proporción de mujeres es un poco mayor que de hombres: en el IMSS el 52% son mujeres y en el ISSSTE el 55%. Sin embargo, cuando se examina su condición de derechohabiencia advertimos que en ambos institutos, pero de manera más marcada en el IMSS, son los hombres quienes mayoritariamente gozan de la condición de asegurado titular, mientras que las mujeres en gran proporción se encuentran afiliadas en calidad de beneficiarias —por ser esposas, hijas o madres de asegurados(as)—. Así, en el IMSS de los 16 316 509 derechohabientes varones encontrados en la ENESS, la mayoría (7 673 059) son asegurados titulares, 6 740 599 son beneficiarios y el resto son pensionados, jubilados, estudiantes o de otro tipo. En cambio, en el caso de las mujeres, de las 17

⁴⁴ Igual de engañosa resulta la información expuesta en el *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2007* elaborado por el INEGI, cuyo cuadro 7.1 sobre “Población asegurada en instituciones públicas de salud según institución” presenta para 2005 un total de 69 314 000 “asegurados” (término usado desde 2002 en lugar de derechohabientes, a raíz de la introducción del Seguro Popular) como resultado de la suma simple de los “asegurados” de todas las instituciones públicas consideradas. Así presentada la información, parecería que más del 65% de la población está cubierta por la seguridad social; pero no ocurre así en realidad.

⁴⁵ INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2004*, cuadro 4.1

836 972 derechohabientes, la abrumadora mayoría (12 364 137) son beneficiarias, 4 267 884 son aseguradas titulares y el resto son pensionadas, jubiladas, estudiantes o de otro tipo. En el ISSSTE la situación es un poco distinta, pues en general es mayor el número de beneficiarios que de asegurados titulares, tanto entre hombres como en mujeres. Sin embargo, de los 3 66 325 derechohabientes varones, el 53% es beneficiario y el 39% asegurado titular; mientras que de las 4 112 142 derechohabientes, el 61% es beneficiaria y el 31% asegurada titular.⁴⁶

Las cifras del Censo de Población y Vivienda de 2005 no difieren mucho de las de la ENES en cuanto a las tendencias observadas.⁴⁷ Sin embargo, en el censo se establece que la segunda institución de seguridad social en importancia, después del IMSS es el Seguro Popular y no el ISSSTE. Es decir, en esta encuesta 32 087 547 personas declararon ser derechohabientes del IMSS, 7 321 217 del Seguro Popular y 5 779 620 del ISSSTE.

Ahora bien, habría que considerar que, salvo por el nombre, el Seguro Popular no es en sí un seguro diseñado para administrar y enfrentar el riesgo o las contingencias de manera amplia como el IMSS o el ISSSTE, pues se reduce a ofrecer sólo un paquete básico de salud de primer nivel y un reducido paquete de acciones de segundo nivel, sin ninguna otra prestación social. Los ejes históricos esenciales de todo sistema de seguridad social (integralidad, solidaridad, universalidad, etc.) están ausentes, salvo quizá por la intención de servir de respaldo a las familias en casos en que normalmente tendrían que hacer gastos médicos “catastróficos”.

Además, este programa creado durante el gobierno de Vicente Fox,

no posee las funciones corporativas necesarias para funcionar como un seguro, tales como contabilidad financiera, tesorería, los elementos financieros y actuariales de toma de decisiones, así como una política de gestión de recursos humanos que permita el desarrollo de un cuerpo especializado y profesional de administradores (...) En ausencia de una respuesta a este asunto, un riesgo sustancial es que el SPOP [Seguro Popular] sobrevivirá como una etiqueta para un programa tradicional de gasto público controlado centralmente, solamente una estrategia para competir por una parte del presupuesto federal.

⁴⁶ *Ibid.*, cuadros 4.2 y 4.3. Un análisis similar se presenta en: Colinas, Lourdes, *Economía productiva y reproductiva en México: un llamado a la conciliación*, pp.27-29.

⁴⁷ INEGI, *II Censo de Población y Vivienda, 2005*.

Por otra parte “parece haber una contradicción entre el Seguro Popular y el seguro social, pues ambos programas tienen la meta de alcanzar un crecimiento sustancial.” En ese sentido

en abril de 2004, el Senado aprobó reformas a la LSS [Ley del Seguro Social] para facilitar la afiliación al IMSS de trabajadores jornaleros agrícolas. Destaca en esta reforma la ausencia de una liga con el SPOP, que siendo una de las estrategias básicas de la administración fiscal, sería un apoyo natural para el IMSS, pero las agendas de cada segmento del SMS [Sistema Mexicano de Salud] funcionan por separado y en ocasiones en contrapunto.⁴⁸

Recursos materiales y humanos exigüos

El aumento de la población derechohabiente no ha ido al parejo con el aumento de los recursos materiales y humanos disponibles para atender a dicha población, lo cual ha redundado en un deterioro en la prestación de los servicios que se ofrecen. El cuadro 4.6 nos ilustra este fenómeno de disminución de recursos humanos y materiales en el área de los servicios de salud y en relación con el volumen de la población derechohabiente del IMSS y del ISSSTE.

El ligero aumento que se observa en 1995 en algunos indicadores fue transitorio pues se debió muy probablemente a la baja en el número de derechohabientes ocasionada por la crisis económica, y no a un aumento en los recursos. No obstante que en rubros como el número de médicos en contacto con el paciente parece haber una recuperación, en el resto de los casos de ninguna manera hay siquiera un acercamiento a los niveles de 1985, que de cualquier modo tampoco eran los más óptimos.

CUADRO 4.6 Recursos materiales y humanos para prestaciones médicas en el IMSS y el ISSSTE (tasa por 100 000 derechohabientes), 1985-2005

INDICADOR	1985	1990	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2006
Camas censables										
IMSS	111.2	71.1	71.1	76.6	82.4	71.5	63.6	63.1	69.6	61.0
ISSSTE	95.1	79.2	76.8	69.1	71.3	72.0	68.2	65.7	65.1	63.2
Consultorios										
IMSS	41.6	30.5	31.2	35.2	38.5	33.6	30.7	28.8	30.3	30.7
ISSSTE	34.1	43.3	42.2	49.2	52.9	53.3	52.2	52.7	52.9	52.4
Quirófanos										
IMSS	2.8	2.2	2.2	2.5	2.7	2.4	2.1	2.1	2.4	2.1
ISSSTE	2.4	2.9	2.8	2.5	2.9	3.0	2.9	2.8	2.7	2.7

⁴⁸ Martínez, Gabriel, *op. cit.*, pp. 151 y 153.

Salas de expulsión											
IMSS	1.9	1.3	1.3	1.3	1.4	1.2	1.1	1.0	1.1	0.9	
ISSSTE	1.4	1.3	1.3	1.4	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	
Médicos en contacto con el paciente ^{1/}											
IMSS	99.3	71.9	81.3	87.2	100.0	89.2	82.0	89.6	101.2	114.8	
ISSSTE	161.9	154.5	153.1	147.7	162.4	165.3	167.1	144.6	134.5	149.7	
Enfermeras ^{2/}											
IMSS	227.5	163.7	170.3	202.4	212.1	189.2	171.7	173.8	196.4	185.1	
ISSSTE	210.0	202.4	197.0	196.1	195.4	194.9	194.4	194.4	190.5	192.6	

^{1/} Incluye médicos generales y especialistas entre otros.

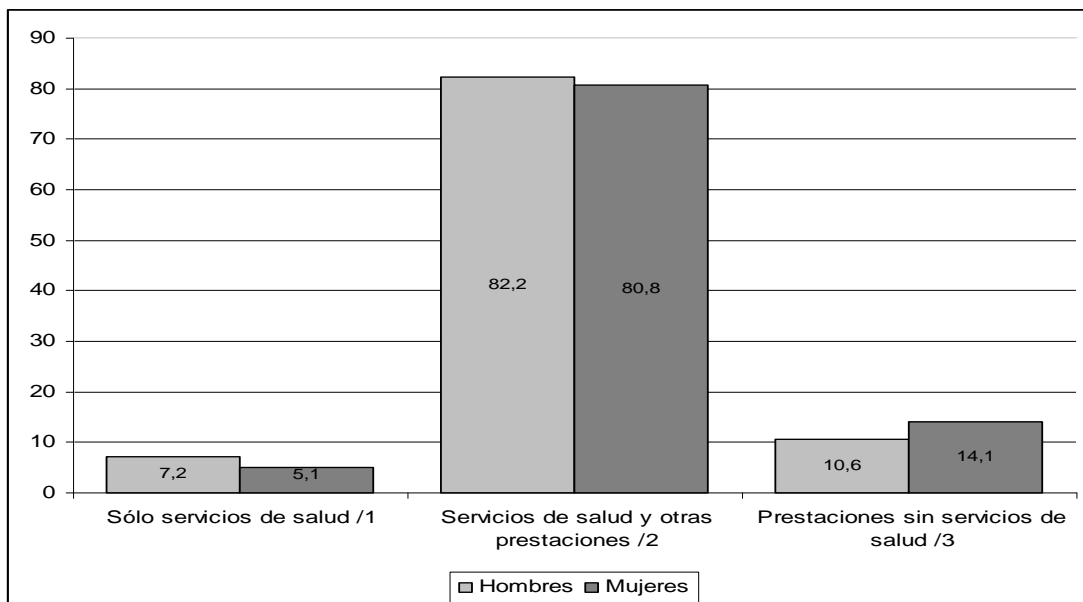
^{2/} Es la suma de todas las categorías en enfermería reportadas por la institución.

Fuente: INEGI, *Indicadores Sociodemográficos de México 1930-2000*, pp. 237 y 238, y cálculos propios con base en: Secretaría de Salud, *Boletín de Información Estadística*, vol. Recursos y servicios, números 21, 23 y 26, correspondientes a los años 2001, 2003 y 2006, respectivamente.

Tipos de prestaciones de mujeres y hombres

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2005 y en coincidencia con los datos de la ENESS de 2004, es mayor la proporción de mujeres ocupadas que cuentan con algún tipo de prestación (42.3%) que de hombres ocupados (38.9%). Sin embargo, hay diferencias importantes en cuanto al tipo de prestaciones que se tienen por sexo, como se muestra en el la Gráfica 4.2.

GRÁFICA 4.2 Población ocupada por tipo de prestaciones y por sexo en México, 2005
(porcentajes)



Fuente: INEGI, *Mujeres y Hombres en México*, 2007, p. 370.

/1 Incluye IMSS, ISSSTE y servicio o seguro de salud.

/2 Incluye servicios de salud, prestaciones como aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo, participación de utilidades, SAR y crédito para vivienda.

/3 Incluye prestaciones como aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y participación de utilidades, excluye servicios de salud.

Podemos observar que si bien es más grande la proporción de mujeres que goza de alguna prestación social, son los hombres quienes tienen un acceso ligeramente mayor a paquetes de prestaciones más completos. En tanto, la población femenina ocupada se encuentra en una más alta proporción con prestaciones que no incluyen servicios de salud; lo cual les impide acceder a servicios médicos, guarderías, y alcanzar el número de cotizaciones necesarias para contar con una pensión.

Mención aparte merece justamente el caso de las guarderías. La institución principal que presta este servicio es, por mucho, el IMSS y su oferta ha crecido considerablemente en los últimos años. El número de guarderías de este instituto prácticamente se ha quintuplicado entre 1992, como puede apreciarse en el Cuadro 4.7.

CUADRO 4.7 Número de guarderías del IMSS, niños atendidos y solicitudes pendientes, 1992- 2005

Año	No. de guarderías	Niños atendidos	Solicitudes pendientes
1992	385	51 608	38 066
1995	466	64 463	36 112
1998	582	74 237	40 918
2000	899	103 977	44 214
2001	1 175	125 296	45 249
2003	1 323	155 314	52 319
2005	1 514	190 057	31 726

Fuente: Parker, Susan W., “La política de guarderías del IMSS: un análisis y algunas recomendaciones” en Paz López, Blanca Rico (et al.), *Género y política en salud*, p.162 y estadísticas del IMSS disponibles en la consulta dinámica de información de su sitio web: www.imss.gob.mx (20 de julio de 2008).

No obstante el notable aumento en la capacidad instalada de guarderías del IMSS, no deja de llamar la atención el paralelo aumento en el número de solicitudes pendientes en términos absolutos. Dicho aumento pareció comenzar a revertirse en 2005, pero ha vuelto a repuntar; para mayo de 2008 la cantidad de solicitudes pendientes volvía a estar por encima de las 45 mil.

La expansión de las guarderías vecinal-comunitarias (bajo la vigilancia y pago del IMSS, pero operadas por terceros con su propio capital) se dio con gran fuerza en la década de los noventa. A ellas se debió el acelerado incremento en la capacidad de atención del IMSS en este rubro, pues este tipo de guarderías representó una reducción importante de los costos para el instituto. Sin embargo, es claro que no ha sido suficiente para satisfacer la demanda de este servicio por parte de las y los asegurados. Incluso puede que la demanda potencial sea mucho mayor a lo expresado en “solicitudes pendientes”, pues, como advierte Susan Parker en la obra citada más arriba, el número de hijos de mujeres aseguradas rebasa por mucho la cantidad de niños atendidos por el IMSS y de solicitudes pendientes al estar muy por encima del millón de niños de entre 0 y 4 años. Frecuentemente la atención de esos niños es asumida por otros miembros de la familia y en la mayoría de los casos quienes se hacen cargo son las mujeres (abuelas, tías, hermanas); todo lo cual es parte de la sobrecarga de trabajo doméstico que bajo el neoliberalismo afecta aún más a muchas mujeres de la clase trabajadora.

Sin duda la cuestión del eje de la participación en el derecho a la seguridad social merecería una revisión más detallada y compleja que la realizada aquí. Sin embargo, por razones de espacio decidimos exponer sólo algunos indicadores de ejemplo que, como se ha visto, nos muestran un panorama negativo en el campo de las posibilidades de ejercicio de este derecho de la ciudadanía social tanto para hombres como para mujeres, pero en muchos casos peor para estas últimas. Otros indicadores más específicos sobre prestaciones e infraestructura, que pueden ser revisados en las fuentes oficiales que hemos citado, no se apartan de ese camino general y el lector puede remitirse a ellos.

SALUD

Marco legal e institucional

La constitucionalización del derecho a la salud y otras reformas

De los derechos sociales aquí considerados, el derecho a la salud ha sido el que más tardíamente fue elevado a rango constitucional. Ciertamente desde principios del siglo XX se introdujo referencia en la Constitución a la responsabilidad del Estado con respecto a los servicios de salud, pero en exclusiva alusión a la salud de los trabajadores y de los delincuentes en prisión. No fue sino hasta 1983 que se planteó de manera explícita y general una referencia a este derecho.

A simple vista esta situación puede resultar contradictoria puesto que tal reforma legal ocurrió precisamente a inicios de la aplicación del modelo neoliberal en nuestro país, es decir, justo en los comienzos del cambio radical en el proceso de construcción de la ciudadanía social hacia un retroceso en su expansión. ¿Cómo se explica que en medio de ese contexto se llevara a cabo una reforma constitucional en pro del derecho social a la salud? Para responder esta pregunta conviene revisar en qué consistió esa reforma y cuáles fueron sus implicaciones jurídicas e institucionales.

Así pues, dicha reforma impulsada por el gobierno de De la Madrid consistió primero en la adición de un párrafo al artículo 4º constitucional que decía así:

Toda persona tendrá derecho a la protección de la salud. La ley definirá a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

En primer lugar, llama la atención cómo al mismo tiempo que se estableció el rango constitucional del derecho a la salud, se restringió, pues se limitó sólo a garantizar el *derecho a la protección* de la salud (y no propiamente el *derecho a la salud* que se expresa en toda su amplitud en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que nuestro país ha ratificado). Pero no sólo eso, enseguida se planteó otra restricción al dejar que posteriormente y de forma más o menos arbitraria se precisara el contenido y la extensión (es decir, el significado) de esa protección al definir cuáles serían los servicios y cómo serían prestados. Así, como sugieren Eibenschutz y Vilar, con la introducción de ese mandato

la salud deja de ser un derecho a nivel de realidad cotidiana para convertirse en una abstracción fácilmente indefinible y sujeta a ser olvidada en los vericuetos de la burocracia. En México sucede frecuentemente que cuando se elevan los derechos a rango constitucional, llegan a tales alturas que en la realidad se desconocen.⁴⁹

Y al parecer eso fue lo que ocurrió con esta reforma. De manera que este aparente avance no resultó tal y puede interpretarse más bien como un intento de legitimación por parte del gobierno federal ante el estallamiento de la crisis económica en 1982, la aplicación de las medidas de austeridad de inspiración neoliberal y el consecuente deterioro en las condiciones de vida de la clase trabajadora.

En segundo lugar, los cambios legislativos no se limitaron a esa modificación al artículo 4º constitucional; también se hicieron reformas a varios artículos del Código Sanitario, la ley del Seguro Social y del ISSSTE y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, todo ello con la finalidad de facilitar la coordinación de los órganos administrativos en esta materia. Asimismo, como parte del paquete de cambios legislativos se instrumentó un cambio institucional más general (que fue llamado “cambio estructural”): se integró un gabinete de salud, se establecieron los fundamentos de un Sistema Nacional de Salud y se promovió la descentralización de dicho sistema.⁵⁰

Estas disposiciones tenían sin duda una impronta neoliberal, pues subyacente a esos cambios se encontraban propósitos que pueden ser identificados como parte del

⁴⁹ Eibenschutz, Catalina y Eugenia Vilar, “Políticas sanitarias. Historia, situación actual y propuestas de cambio” en Calva, Calva, José Luis (coord.), *Derechos y políticas sociales*, p. 193.

⁵⁰ Rocha Baranda, Juan Francisco, *op. cit.*, p. 120-124. Leal, Gustavo F., “Un paseo triste por cinco estaciones de una política abandonada. Salud y seguridad social en el tardopriísmo y el foxismo” en *El Cotidiano*, mayo-junio 2002, año /vol. 18, número 113, UAM-A, México, pp. 91-100.

neoliberalismo como ideología, como tipo de política económica y como forma de Estado. La descentralización se planteó con la finalidad de “adelgazar” al Estado y como parte de la exigencia de la reducción en el gasto público en salud. Los cambios en la Secretaría de Salud suponían su constitución como entidad normativa federal y comenzaron a encaminarla hacia su establecimiento como organismo sólo regulatorio del Sistema Nacional de Salud, y por tanto cada vez menos responsable de la prestación directa de los servicios de salud. Un objetivo central de estas medidas fue el abrir paso a la libertad de elección de los usuarios de los servicios de salud y, por tanto, fomentar el libre funcionamiento del mercado.

Sin embargo, los resultados de esas medidas no satisficieron del todo estas exigencias. El proceso de descentralización de los servicios ofrecidos a la población abierta (por medio de la Secretaría de Salud y el programa IMSS-Solidaridad), por ejemplo, sólo se completó en 14 entidades federativas: aquellas que contaban con más recursos. Con la descentralización se buscaba aumentar la participación de los estados en el gasto en salud y en esa medida ir disminuyendo el aporte de la federación. Sin embargo, en el corto plazo, aunque aumentó la aportación de los estados, también se incrementó la participación federal y la dependencia de las entidades federativas respecto a la administración central.

En 1988 se suspendió la descentralización cuando menos por dos motivos. En primer lugar se hizo evidente que el proceso iniciado unos años antes presentaba problemas nada menores: contrario a lo esperado, se observó un retroceso en el funcionamiento de los servicios en varios estados (en su calidad y cobertura), lo cual en buena medida se debió a que “la descentralización se realizó básicamente en términos administrativos, con baja asignación de recursos, especialmente de plazas laborales, lo cual condujo a fuertes resistencias por parte del personal de salud.”⁵¹ En segundo lugar, en el sexenio de Carlos Salinas la prioridad estuvo en el PRONASOL, un programa altamente centralizado pues el ejecutivo federal volvió a tener un papel decisivo en las acciones sociales, lo que implicó la exclusión de las entidades federativas en la implementación de dichas acciones.

⁵¹ Menéndez, Eduardo L., *op. cit.*, p. 168.

A partir de 1995 se reanudó la descentralización y además se emprendió el Programa de Reforma del Sector Salud (1995-2000). Para ese momento los lineamientos propuestos por el Banco Mundial en materia de reforma a la salud ya habían quedado claramente establecidos en un documento a propósito, en 1993, y fueron seguidos por el gobierno en turno. Entre las características más importantes de dicha propuesta del Banco Mundial, sobresalen:⁵²

- Parte de la idea de que los servicios médicos son bienes privados; por tanto debe fomentarse ante todo el autocuidado. En ese sentido, las necesidades de salud deben ser resueltas de forma individual y familiar, no colectiva.
- En consecuencia, el Estado sólo debe hacerse cargo de los servicios que los privados no quieran asumir por falta de rentabilidad y de un Paquete de Servicios Esenciales en Salud definido previamente “desde arriba” a partir de dos criterios: que sean de bajo costo y con “grandes externalidades”. Este último criterio hace alusión a medidas de salud de los siguientes tipos: a) medidas por las cuales los individuos no compiten pero que tienen un alto impacto en las tasas de morbilidad y mortalidad, como ocurre con la difusión de la información para la prevención y el cambio de hábitos (centrados en mejorar “estilos de vida” individuales y familiares y en el autocuidado), y b) medidas que gracias a políticas sanitarias anteriores han alcanzado la universalización, como la aplicación de vacunas a la población infantil.
- Así, la política en salud se erigiría a partir de dos ejes: la mercantilización o privatización del financiamiento y de los servicios de salud, por un lado, y por otro la reducción de los servicios públicos gratuitos sólo a un paquete básico dirigido a atender a los más pobres.
- En ese sentido, el papel del Estado, otrora caracterizado por su activa participación en el financiamiento y la prestación de los servicios de salud, se vería reducido a: 1) impulsar la diversidad y competencia entre

⁵² Véanse Laurell, Cristina, *op. cit.*, pp. 85-88, Tetelboin, Carolina (et al), “Alternancia y política de salud en México” en *Estudios sociológicos*, año/vol. XXIII, número 001, COLMEX, México, 2005, pp. 75-93. pp. 88-89 y Eibenschutz, Catalina y Eugenia Vilar, *op. cit.*, p. 194-197.

agentes públicos y privados dentro del sector salud; 2) funcionar como regulador y vigilante de ese mercado, y 3) ofrecer un reducido grupo de servicios sanitarios para las personas en pobreza extrema.

Las acciones establecidas en el Programa de Reforma del Sector Salud zedillista siguieron las pautas de la visión del Banco Mundial. Para empezar, el programa partía de un diagnóstico negativo con respecto al funcionamiento de las instituciones públicas de salud en México; los problemas que se identificaron en dichas instituciones iban desde su insuficiente calidad y su limitada eficiencia hasta su segmentación y escasa coordinación, su centralismo, su burocratismo, su deficiente cobertura y su gigantismo. Sin embargo, al dejarse de lado la referencia a las causas estructurales de tales condiciones se falseó el análisis y nuevamente se implementaron medidas parciales que no sólo resultaron insuficientes para atacar los problemas que se señalaban, sino que también se perfilaron abiertamente contrarias a una perspectiva de la salud como un derecho social.

Así pues, las políticas del sexenio de Ernesto Zedillo se dirigieron en especial a completar el proceso de descentralización —no sin problemas y contradicciones—; a incrementar la calidad de los servicios al promover la libre elección de los usuarios (bajo la concepción de un mercado conformado tanto por las instituciones públicas como por un creciente sector privado, todos los cuales compiten entre sí por la atención a los usuarios o clientes que de forma privada e individual resuelven sus necesidades de salud); a buscar ampliar la cobertura mediante la incorporación a la seguridad social de los sectores no incluidos en el trabajo formal pero con ingresos suficientes para cotizar (mediante el Seguro de Salud para la Familia), y a través de la creación de un paquete básico como medio para paliar las necesidades de los sectores más pobres. Sin mencionar las reformas a la seguridad social, que ya hemos examinado más arriba.

Posteriormente, con el gobierno producto de la llamada alternancia política de 2000, el autodenominado “gobierno del cambio”, se vivió no sólo una continuidad en las políticas sanitarias de inspiración neoliberal, sino su profundización, con consecuencias negativas en el derecho social a la salud; aun con todo y el publicitado Seguro Popular. Tetelboin, Granados, Tournier y Tavernier lo resumen de forma elocuente, por lo que nos permitimos citarlos *in extenso*:

La reforma sanitaria emprendida en los últimos gobiernos del PRI parece verse fortalecida en sus rasgos neoliberales ahora con el gobierno del PAN; entre los más importantes podemos mencionar la ruptura con las nociones previas de ciudadanía, solidaridad y equidad. De hecho, estos términos continúan siendo usados en el discurso oficial; incluso son postulados como los compromisos que justifican la reforma. No obstante, se trata de una utilización demagógica en virtud de que no se hace explícito su contenido y la perspectiva política en que se sustenta.

La universalidad se ve reducida a un conjunto, siempre mínimo, de medidas de atención médica dirigida a los sectores más pobres. No se trata ya de que todos los servicios sean susceptibles de ser usados por los individuos de acuerdo a sus necesidades, sino de que a los clasificados como pobres les toque algo del Estado, aunque ese “algo” no les permita resolver contingencias no contempladas en los paquetes básicos o seguros populares. El efecto implícito es el fomento de la participación de los particulares en la oferta de servicios médicos. Si el Estado no provee más servicios integrales en los tres niveles de atención sino solo algunos, resulta obvio que el resto de necesidades deberán resolverlas los individuos en el mercado. Así comprobamos una tendencia privatizadora que se renueva y coincide con las recomendaciones del Banco Mundial en torno a la “diversificación de los seguros”.⁵³

Un examen del diagnóstico, los objetivos y las estrategias del Programa Nacional de Salud del gobierno actual, nos indica que las políticas del gobierno actual tampoco se apartan de ese camino iniciado hace ya varios años.⁵⁴

Género y reformas en salud

Como en el caso de las reformas a la seguridad social, en los inicios de las reformas de salud no se manifestó una preocupación de género explícita y específica. Frente a un escenario de crónicas desigualdades entre hombres y mujeres en sus condiciones de salud, la reforma del sector guardó silencio. En el mejor de los casos continuaron implementándose prácticamente el mismo tipo de acciones de planificación familiar y atención a la salud materno-infantil que habían iniciado a mediados de la década de los setenta a raíz del cambio radical en las políticas de población (del pronatalismo a la búsqueda de la disminución de la fecundidad). Dichas políticas desde un inicio han estado fundamentalmente dirigidas hacia las mujeres; por lo que las instituciones y las medidas de planificación familiar han contribuido a perpetuar la exclusión de los varones en el ámbito de las responsabilidades asociadas a la procreación.⁵⁵

⁵³ Tetelboin, Carolina (et al), *op. cit.*, p. 90.

⁵⁴ Véase el *Programa Nacional de Salud 2007-2012*.

⁵⁵ Y esto ha ocurrido así aún cuando la introducción y el impulso de la difusión de métodos anticonceptivos como la píldora y otros que son usados por las mujeres también han tenido el efecto, largamente deseado por las feministas, de que las mujeres por fin puedan tener en sus manos el control de su propia fecundidad y vivir más plenamente una sexualidad que no esté unívocamente dirigida a la reproducción. Pero dichos métodos

Fue hasta 1994 a raíz de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, pero sobre todo desde 1995 con la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que la presión internacional orilló a un cambio en los discursos en los programas de gobierno y de los partidos políticos, de modo que comenzó a hablarse de “equidad de género”. Asimismo, las políticas sociales (entre ellas desde luego las de salud) empezaron a ser planteadas con algunas tímidas referencias a las desigualdades entre mujeres y hombres. Incluso por primera vez se especificó la responsabilidad masculina en el proceso reproductivo.⁵⁶

Aun con estos avances registrados a partir de mediados de la década de los noventa, parece no haber una clara línea de política en salud con una perspectiva de género integral que contemple las situaciones sociales, políticas y económicas desiguales de mujeres y hombres, así como las relaciones asimétricas entre ambos. A lo mucho se reconoce la situación desventajosa de las mujeres en el área de la salud; pero las acciones para atender a este sector de la población en específico están centradas únicamente en los problemas de violencia intrafamiliar y en el aspecto sexual y reproductivo. De los hombres apenas se llega a admitir, también en ese terreno, que “la salud sexual y reproductiva de los varones ha recibido escasa atención, lo que redundo en un acceso limitado a la información y los medios para tomar decisiones fundamentadas, así como en comportamientos sexuales y reproductivos que a menudo ponen en riesgo su salud y la de sus parejas.”⁵⁷ No obstante, no se han establecido de manera sistemática y constante ni los programas, ni el presupuesto necesarios para atender este problema y otros que van más allá del ámbito sexual y reproductivo. En el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Nacional de Salud del gobierno actual ni siquiera se hace mención de este aspecto; en tanto las acciones de salud hacia las mujeres continúan estando dirigidas a disminuir la incidencia de padecimientos de tipo sexual y reproductivo.⁵⁸

por sí solos no implican en automático que tal situación se dé para todas las mujeres. Importa mucho el marco de relaciones sociales en que son promovidos y usados.

⁵⁶ Fernández-Cerdeña, Araceli, “Masculinidades frente a la vasectomía: la gestación de una brecha” en Loggia, Silvia María y Araceli Fernández-Cerdeña, *Mujeres y hombres frente a las instituciones de salud*, p. 118.

⁵⁷ CONAPO, *Programa Nacional de Población 2001-2006: Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad*, p. 236.

⁵⁸ Véanse los apartados “Salud” e “Igualdad entre mujeres y hombres” del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* y el *Programa Nacional de Salud 2007-2012*.

Esta situación desigual, que ocurre incluso en el ámbito reproductivo donde se ha intentado introducir una mirada de género (pero entendido este término como sinónimo de “mujer”), se evidencia cuando, por ejemplo, comparamos la brecha entre el método anticonceptivo quirúrgico femenino, oclusión tubaria bilateral (OTB), y el masculino, la vasectomía; lo cual ocurre aun a pesar de que este último es más barato y supone menores riesgos de salud.

Araceli Fernández-Cerdeña, en el texto que hemos citado más arriba, examina este problema y nos hace ver que desde las mismas instituciones de salud se imponen trabas que hacen que la OTB tenga una irracional preeminencia con respecto al número de vasectomías practicadas en México (aunque se trata también de un problema que prevalece en varios países; curiosamente en especial en los más pobres). Esas restricciones institucionales se manifiestan en dos aspectos:

- a) la evolución de las políticas sanitarias en este ámbito, orientadas más al control de los cuerpos de las mujeres que a garantizar los derechos reproductivos de ellas y de los hombres, y
- b) las características que la oferta institucional adquiere en la práctica, la cual carece de respaldo material constante y sistemático, debido a falta de interés por parte de los gobiernos, las instituciones de salud y el personal del sector. Todo esto pese a que en los documentos programáticos de salud sigue planteándose la necesidad de incrementar la participación activa de los hombres en la planificación familiar.

Además, la irracionalidad institucional de preferir no impulsar un método de planificación familiar menos costoso y con mayores ventajas sanitarias, encaja muy bien con los prejuicios y mitos en torno a la vasectomía difundidos entre la población. Asimismo, se alinea con la tendencia marcadamente machista en la construcción de la identidad masculina, la cual implica la definición de lo masculino a partir de: a) la potencia sexual ligada a la capacidad de fecundar; b) el cumplimiento del rol de proveedor de un hogar (o más hogares, para el caso de la poliginia legitimada socialmente aunque ilegal); c) el control de los cuerpos y la fecundidad de las mujeres; d) la fortaleza a ultranza del cuerpo de los hombres, lo que les hace suponer que si son “verdaderos hombres” nunca se enferman, nunca necesitan ir al médico, pues no son débiles y por tanto ellos no tienen por qué acercarse a los servicios de salud (por

prevención o para solicitar información, atención y mucho menos la realización de una vasectomía).

Tal situación es más grave si consideramos que, al tiempo que los varones se excluyen ellos mismos de la responsabilidad en los procesos reproductivos y en general en la salud, son excluidos de esos procesos por las instituciones que supuestamente deberían encargarse de incorporarlos con la finalidad –tan llevada y traída en el discurso durante los últimos gobiernos– de alcanzar una mayor equidad entre mujeres y hombres.⁵⁹

En ese sentido, habría que considerar que una política de género y salud tendría que superar los campos de la salud reproductiva femenina y de la violencia contra las mujeres:

El reconocimiento de la dimensión género constituye un elemento nuevo dentro del sector salud, pero ¿es realmente nuevo o constituye una nueva manera de denominar programas y actividades que se venían desarrollando desde lapsos anteriores y a los cuales se integran algunas nuevas actividades? Señalo esto porque si realmente se incluyera la dimensión género debería trabajarse no sólo con aspectos de la salud femenina sino también del género masculino así como con procesos que refieren a las relaciones intergeneracionales que afectan la salud de los miembros de ambos géneros, y que no pueden ser exclusivamente reducidos a la violencia intrafamiliar.⁶⁰

Todo lo cual pasa tanto por admitir que quienes tienen peores indicadores de salud, según nos hace notar Menéndez, son los hombres; como también por reconocer que es necesario atender las causas de los problemas de salud femeninos y masculinos desde una óptica más integral.

Más aún, habría que reconocer el efecto diferencial de la aplicación de las políticas neoliberales en la salud de ambos géneros. Esto debido a que, en tanto las condiciones laborales y de seguridad social han empeorado para hombres y mujeres, pero en especial para estas últimas, es de esperarse que la salud femenina se haya visto particularmente afectada. Si bien es cierto que en indicadores como la esperanza de vida las mujeres han llevado ventaja en comparación con los hombres durante las últimas décadas, al parecer la situación no es la misma cuando se compara a qué edad mueren hombres y mujeres que se encuentran en una misma posición laboral:

⁵⁹ Véase, además del artículo de Fernández-Ceceña, Welte, Carlos, “Género, fecundidad y salud en la definición de políticas públicas” en Paz López, Blanca Rico, Ana Langer y Guadalupe Espinosa (comps.), *op. cit.*, pp. 209-219.

⁶⁰ Menéndez, Eduardo L., *op. cit.*, p.172.

desde el nivel de empresarios hasta el de obreros, las mujeres mueren de entre 15 a 25 años antes que los hombres.⁶¹

Probablemente esto se explique por el hecho de que la gran mayoría de las mujeres que se desempeñan en el trabajo extradoméstico también asumen una buena cantidad de trabajo doméstico, por lo que, como vimos en el primer apartado de este capítulo, en realidad trabajan muchas más horas a la semana que sus pares varones. Algunas consecuencias de esta situación en un medio social que las presiona para asumir el rol femenino tradicional de buena ama de casa son: culpabilidad por no realizar las tareas domésticas como “debiera ser” y frustración por no resolver de manera satisfactoria los problemas cotidianos que surgen tanto en casa como en el lugar donde realizan trabajo extradoméstico. Todo esto genera estrés o incluso depresión que a la larga pueden desembocar en problemas de salud aún más graves.

Por si esto fuera poco, a ello se suman las varias iniciativas de política social que, en vez de dirigirse a modificar de raíz las condiciones que reproducen las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, sacan partido del papel central (pero subalterno) socialmente asignado a las mujeres en el ámbito doméstico (con toda la sobrecarga de trabajo y responsabilidades que implica). Así, por ejemplo,

La Secretaría de Salud pone en marcha programas como el de madres cuidadoras de la salud en el hogar, la SEP las presiona para que vigilen tareas y apoyen la realización de trabajos escolares de todo tipo; la campaña contra las drogas las propone como un actor central en la prevención; los programas de anticoncepción, los embarazos, la prevención y curación de las enfermedades de transmisión sexual descansan sobre ellas. Deben además cuidar el ambiente, separar la basura, cuidar y clorar el agua, y un largo etcétera que resulta en el aumento del estrés de las mujeres, la culpa y la escasa participación de los hombres en estas responsabilidades sociales.⁶²

Indicadores de cobertura y acceso

Gasto en salud

En las cifras del gasto en salud encontramos dos fenómenos derivados claramente de la puesta en práctica de los dictados neoliberales: a) la reducción o cuando menos el estancamiento del gasto público en salud con respecto al PIB, y b) el aumento del gasto privado en salud, incluso por encima del gasto público total en el rubro.

⁶¹ Scherer, Clara y Francisco Cos, “Las situación laboral de las mujeres en México y su impacto en la salud” en Paz López, Blanca Rico, Ana Langer y Guadalupe Espinosa (comps.), *op. cit.*, p. 168.

⁶² *Ibid.*, p. 170.

El primer fenómeno puede ilustrarse a partir de las cifras proporcionadas por la CEPAL. En su *Anuario estadístico 2007* se expone la manera en que el gasto público en salud a precios corrientes ha variado en los países de América Latina. En México se distingue que en el mejor de los casos ha habido un estancamiento en ese gasto (mientras las necesidades y los rezagos crecen) desde 1990. Según esos datos, en 1980 el gasto público en salud en nuestro país representaba el 0.4% del PIB. Para 1990 este porcentaje había aumentado a 2.9% y alcanzó su mayor cifra en 1994 (3.8%). Sin embargo, esa cifra cayó a 2.4% en 1995 y a 2.3 en 1997. Aumentó a 2.7% en 1999 y se ha estancado en 3% desde 2004. Esta situación contrasta con la de países como Cuba, cuyo gasto público en salud se ha mantenido por arriba del 5% del PIB desde mediados de los noventa y llegó a 6.9% en 2005.⁶³

Por otro lado, en los últimos años la proporción del gasto público en salud con respecto al gasto total en salud también ha ido retrocediendo. En 2000 era del 46.6%, mientras que ya para 2005 representaba el 45.5%. No deja de ser llamativo que la mayor parte del gasto público en el rubro (67.6% en 2000 y 62.0% en 2005) siga estando destinado a los servicios de salud proporcionados por las instituciones de seguridad social, las cuales no cubren ni a la mitad de la población.⁶⁴

Es más, el gasto público en salud per cápita para población asegurada es muy superior al destinado a la población no asegurada o abierta; aunque en el sector cubierto por la seguridad social se ha producido una disminución en el gasto per cápita desde principios de la presente década. Así, por ejemplo, según la información que disponemos, entre 1999 y 2000 el gasto per cápita para población asegurada pasó de 2,003 pesos a 1,884 pesos a precios constantes de 2000; mientras que en el caso de la población no asegurada pasó de 790 a 793 pesos a precios constantes de 2000. Esta diferencia, que de por sí es muy marcada, se amplía al considerar las desigualdades entre las entidades federativas. En ese sentido encontramos que en 2000 el gasto público en salud per cápita para población asegurada fue de 4,866

⁶³ CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2007*, cuadro 1.4.5 y Secretaría de Salud, *Cuentas en salud en México, 2001-2005*, anexo 11, p. 42. Para los noventa, la *Síntesis ejecutiva, gasto en salud 1999-2000* de la Secretaría de salud, p. 4 presenta diferencias con los datos reportados en CEPAL. Así por ejemplo, según esta fuente la proporción del gasto público en salud con respecto al PIB fue de 2.6% en 1994 y no de 3.8%. Sin embargo, la tendencia de estancamiento no se altera.

⁶⁴ Base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) disponible en su sitio web: www.who.int (15 de agosto 2008).

pesos en el Distrito Federal y de 864 pesos en el Estado de México. En tanto, el gasto público en salud per cápita para población no asegurada fue de 2,038 pesos en Baja California Sur y de 338 pesos en Guanajuato.⁶⁵

Ahora bien, la disminución del gasto público en salud ha ido a la par tanto del ajuste en el papel del Estado hacia su “adelgazamiento”, como del impulso deliberado a la expansión de los servicios de salud privados, los cuales en efecto han crecido considerablemente durante las últimas décadas. Si bien tal crecimiento se ha desarrollado desde la década de los setenta, en el sexenio de López Portillo, su dinamismo mayor se ha desencadenado desde los inicios del periodo neoliberal a principios de los ochenta hasta alcanzar altos niveles durante los últimos años. Como consecuencia lógica de este proceso el gasto privado en salud se ha incrementado notablemente. Tan es así, que ya para 2005 ese gasto representaba el 54.5% del gasto total en salud.

Asimismo, el gasto privado como porcentaje del PIB ha venido aumentando desde la década de los noventa: 2.7% en 1992, 3.1% en 1995, 2.9% en 1997, 3.0% en 2000, 3.3% en 2003 y 3.5% en 2005.⁶⁶ Esto resulta particularmente grave si se considera que la mayor parte del gasto privado (95.3% en 2000 y 93.9% en 2005, según datos de la OMS) está constituido por el llamado gasto de bolsillo, es decir, el pago directo de las personas al momento de utilizar los servicios. Sólo una reducida parte del gasto privado en salud es la que corresponde a los planes privados de prepago (4.7% en 2000 y 6.1% en 2005, según cifras de la OMS), los cuales suelen estar más al alcance de las personas con mayor poder adquisitivo.

Relacionado con este aspecto está la cuestión del costo de los medicamentos. Todos los estudios que hemos revisado coinciden en hacer notar la situación adversa que a este respecto ha tenido que enfrentar la población en nuestro país que en gran parte tiene que pagarlos de su bolsillo. Y esto ocurre tanto para quienes acuden a los servicios de salud proporcionados por la instituciones de seguridad social (es conocido el crónico desabasto de fármacos en dichas instituciones), como entre quienes recurren a otras instituciones públicas o privadas.

⁶⁵ Secretaría de Salud, *Síntesis ejecutiva...*, pp. 6-8.

⁶⁶ *Ibid.*, cuadro 1, p. 4, Base de datos del sitio www.sinais.gob.mx (15 de agosto 2008) y el trabajo *Cuentas en salud en México, 2001-2005* citado antes.

Pese al énfasis actual en el asunto de aminorar los gastos catastróficos en salud de las familias más pobres, nada se ha hecho para resolver el problema del alto costo de los medicamentos y en general de su poca accesibilidad para grandes sectores de la población. Gabriel Martínez y Eduardo Menéndez advierten de cómo en los últimos años el alza de los precios de medicamentos ha estado muy por encima de la inflación. El problema va desde la carencia de una política de regulación de esos precios (sujetos actualmente al vaivén que marca de forma unilateral la industria farmacéutica), como a la falta de un impulso decidido a la producción de medicamentos genéricos.⁶⁷

Poblaciones abierta, asegurada y privada

Desde que a principios de los cuarenta fue creado el IMSS, los servicios de salud dividen a la población en dos grandes grupos: población asegurada, cubierta por las instituciones de seguridad social, y población abierta, atendida por la Secretaría de Salud. Históricamente esta situación ha implicado una importante desigualdad tanto en cobertura como en la clase de servicios a los que cada tipo de población tiene acceso y ha contribuido fuertemente a la estratificación en la construcción de la ciudadanía social (a crear o reforzar la existencia de una ciudadanía de primera y otra de segunda o hasta de tercera categoría).

En general los servicios de salud de las instituciones de seguridad social han contado con mayores posibilidades para brindar atención médica más completa, que va más allá del primer nivel e incluye la obtención de medicamentos y las pruebas de laboratorio (aunque hoy atraviesan una difícil situación financiera y de recursos materiales y humanos). En cambio, los servicios que presta la Secretaría de Salud a la población abierta se encuentran en su mayor parte ubicados dentro del primer nivel, y existen mayores dificultades para acceder a los otros niveles de atención.

Ahora bien, dentro de esta división básica de la población en dos sectores se encuentra una proporción muy reducida que puede estar formalmente en cualquiera de los dos grupos, pero que no usa los servicios de las instituciones de seguridad

⁶⁷ Véanse: Martínez, Gabriel, *op. cit.*, p. 138. y Menéndez, Eduardo, *op. cit.*, pp.163-166, así como también Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *op. cit.*, p. 94.

social, ni los proporcionados por la Secretaría de Salud. Se trata de aquellos sectores con mayor poder adquisitivo que prefieren acudir a las instituciones privadas de salud.

Los indicadores sobre derechohabiencia son elocuentes respecto a la magnitud de estas divisiones entre la población y los ciudadanos según su acceso a los servicios de salud. Según la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social de 2004, del total de la población estimada (104 320 237 personas), 58 447 351 se encuentran fuera de las instituciones de seguridad social y, por tanto, sin posibilidad de acceder a los servicios de salud que éstas brindan; 45 872 886 son derechohabientes de alguna institución pública o privada. La mayoría de quienes gozan la calidad de derechohabientes se encuentran afiliados al IMSS o al ISSSTE, 3 146 903 acceden a los servicios de otras instituciones públicas (entre ellas el Seguro Popular) y sólo una reducida parte (1 094 035 personas) es derechohabiente de alguna institución privada.⁶⁸

Recursos materiales y humanos del sistema público de salud

La evolución de los recursos materiales y humanos en el sistema público de salud presenta más aspectos negativos que positivos. En el Cuadro 4.8 podemos apreciar, por ejemplo, cómo entre 1991 y 2006 por cada 100 mil habitantes, mientras hubo una disminución de camas censables —incluso por debajo del nivel alcanzado en 1970 (véase el Cuadro 2.1)—, hubo un ligero aumento en la cantidad de consultorios y de quirófanos. Asimismo, disminuyó la proporción de salas de expulsión, pero hubo un incremento de enfermeras y médicos.

Estos datos globales, empero, encubren las grandes brechas regionales en salud. Así, en 2006 mientras en el Distrito Federal había 307.9 médicos en contacto con el paciente por cada 100 mil habitantes, en el Estado de México y Chiapas sólo había 76.4 y 88.2, respectivamente. Una situación similar se presenta en la proporción de enfermeras: en 2006 había 466.5 enfermeras por cada 100 mil habitantes en el Distrito Federal y sólo 109.9 en el Estado de México. En cuanto a recursos materiales: había 170.8 camas censables en el Distrito Federal y sólo 43.0 en Chiapas; 7.0 quirófanos en el Distrito Federal y sólo 1.6 en el Estado de México; 84.1 consultorios

⁶⁸ INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2004*, cuadro 4.1.

en el Distrito Federal y sólo 32.1 en el Estado de México; 20.3 salas de expulsión en Guerrero y sólo 0.8 en Quintana Roo.

CUADRO 4.8 Recursos materiales y humanos para la salud en el sistema público 1991-2006 (por cada 100 000 habitantes)*

INDICADOR	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2006
Camas censables	79.3	82.2	83.7	80.5	78.8	77.3	70.5	70.1
Consultorios	42.5	45.1	47.7	50.2	50.9	51.1	45.8	50.9
Quirófanos	2.4	2.7	2.8	2.7	2.8	2.8	2.6	3.2
Salas de expulsión	5.2	5.8	6.3	6.5	6.7	7.0	7.0	4.6
Médicos en contacto directo con el paciente	96.3	101.7	111.0	115.9	117.0	119.5	118.5	138.7
Enfermeras	165.6	175.0	183.6	181.9	187.8	188.9	182.1	199.2

* Incluye a la Secretaría de Salud, IMSS, ISSSTE y PEMEX.

Fuente: Para los datos de 1991 a 1999: INEGI, *Indicadores sociodemográficos 1930-2000*, p. 193. Para 2001 y 2003: El sitio web del INEGI: www.inegi.gob.mx (8 de agosto 2008); excepto las cifras para salas de expulsión: cálculos propios con base en las proyecciones de población de CONAPO disponibles en su sitio web: www.conapo.gob.mx y datos de Secretaría de Salud, *Boletín de Información Estadística*, vol. 1 Recursos físicos, materiales y humanos, no. 21 y 23. Para 2006: INEGI, *México hoy* (2007), cuadros 8.8, p. 122, y 8.10, p. 124.

Por otra parte, en el caso del número de unidades médicas se advierte una disminución en los últimos años, tanto en números absolutos como por cada 100 mil habitantes. Según datos de la Secretaría de Salud, el número de unidades médicas totales, tanto para población derechohabiente como para no derechohabientes, ha aumentado en términos absolutos en los últimos años. En 2001 había 19 359 unidades, 19 543 en 2003 y 19 683 en 2006. Sin embargo, cuando se mide este indicador por cada 100 000 habitantes, se advierte que hay un rezago que se va acumulando. Así, en 2001 había 19.41 unidades médicas por cada 100 mil habitantes, 19.15 en 2003 y 18.76 en 2006.

Algunas notas sobre las condiciones de salud de mujeres y hombres

Los datos de arriba nos dan una idea, aunque sea de manera somera, sobre las posibilidades de acceso a los servicios de salud de la población al hablarnos de la evolución de algunos aspectos de la oferta. Sin embargo, conviene hacer cuando menos un examen muy general de algunos indicadores sobre las condiciones de salud de mujeres y hombres.

A pesar de las condiciones económicas y sociales adversas, hay varios indicadores que nos hablan de algunas mejoras en la salud de la población durante los últimos años. Probablemente tales indicadores no presentan avances tan rápidos ni

espectaculares como los que habrían podido conseguirse en condiciones más favorables; pero lo cierto es que han disminuido las tasas de mortalidad general (tanto para hombres como para mujeres), infantil, preescolar y materna, a la par de que ha continuado el incremento en la esperanza de vida.⁶⁹

Así, por ejemplo, gracias a los avances en las condiciones sanitarias y en la cobertura en los servicios de salud desde los años cuarenta del siglo XX, ha habido un incremento sostenido en la esperanza de vida tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, es claro que tal aumento es aún mayor para estas últimas y la brecha que separa a ambos sexos en este indicador no parece dar marcha atrás, como se aprecia en el Cuadro 4.9, donde podemos ver que en 2007 la diferencia entre mujeres y hombres sigue siendo relativamente amplia (de 5 años) a favor de aquéllas.

CUADRO 4.9 Esperanza de vida al nacer por sexo en México, 1980-2007

Indicador	1980	1990	1995	2000	2007
Total	66.2	70.8	73.6	75.3	76.5
Hombres	63.2	67.7	71.3	73.1	74
Mujeres	69.4	74.0	75.9	77.6	79

Fuentes: INEGI, *Indicadores sociodemográficos de México, 1930-2000*, p. 155, Organización Panamericana de la Salud, *Género, salud y desarrollo en las Américas. Indicadores básicos 2007*, p. 3.

Por otro lado, ha cambiado el perfil epidemiológico, pues han dejado de estar entre las primeras causas de muerte las enfermedades infecto-contagiosas, para dar paso a las crónico-degenerativas (como la diabetes, la cirrosis hepática o las enfermedades isquémicas del corazón, entre otras). Esto se debe, en primer lugar, al avance en las condiciones sanitarias de gran parte de la población. Según datos del INEGI, (obtenidos de <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/español/rutinas/ept.asp?t=mviv08&s=est&c=3406> el 19 agosto, 2008), la disponibilidad de agua entubada en los hogares aumentó de 77.1% en 1990, a 85.2% en 2000 y 88.5% en 2005. En tanto, la disponibilidad de drenaje para los hogares pasó de 87.5% en 1990 a 95.4% en 2000 y 97.5% en 2005. Desde luego, no obstante este avance, aún estamos lejos de las

⁶⁹ Véanse: INEGI, *Mujeres y hombres en México* (1997), pp. 51, 53, 57 y también, INEGI, *Mujeres y hombres en México* (2007), pp. 87, 90, 92, 95, 96 y 101.

condiciones que disfrutaban países como Alemania e Inglaterra, los cuales para mediados de los noventa ya contaban con agua entubada en el 100% de los hogares.

En segundo lugar, el cambio en el perfil epidemiológico también está relacionado con la aplicación de campañas específicas por parte de las instituciones públicas de salud durante varios años. Por último, el hecho de que ahora prevalezcan las enfermedades crónico-degenerativas como causas de muerte se relaciona con los profundos cambios sociales derivados de la manera en que se han llevado a cabo los procesos de urbanización en nuestro país.

En este panorama la salud de hombres y mujeres presenta similitudes y diferencias. Similitudes pues en ambos casos las tres primeras causas de muerte son las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus y los tumores malignos. Encontramos diferencias, por ejemplo, en el tipo de tumores malignos que más muertes causan entre hombres y mujeres. Así, en 2004 el primer lugar en el caso de los hombres lo ocupa el cáncer de tráquea, bronquios y pulmón (15.5% de las defunciones masculinas por tumores malignos), en segundo lugar el cáncer de próstata (15.2%) y en tercer lugar el de estómago (9.4%). En el caso de las mujeres, en primer lugar está el cáncer cérvico-uterino (13.5%), en segundo lugar el cáncer de mama (13.3%) y en tercer lugar el cáncer de estómago (7.8%).⁷⁰

Programas de detección y tratamiento oportuno de los tipos de cáncer que más afectan y más defunciones generan entre las mujeres (cáncer cérvico-uterino y de mama) ya se implementan. Sin embargo, no se ve un esfuerzo institucional similar para el caso de los tipos de cáncer que mayor número de muertes causan a los hombres (cáncer de tráquea, bronquios y pulmón y de próstata), incluso en mayor porcentaje que aquéllos más frecuentes entre las mujeres.

Otras diferencias las hallamos en el mayor número de defunciones por suicidio y homicidio entre hombres que entre las mujeres, en el más alto número de consumidores de drogas legales e ilegales entre los hombres que entre las mujeres, entre otros problemas de salud. Asimismo, encontramos un contexto donde ha aumentado de forma preocupante la incidencia de la obesidad y el sobrepeso entre la población, los cuales se presentan con mayor frecuencia entre mujeres que entre

⁷⁰ INEGI, *Mujeres y hombres en México* (2007), p. 116.

hombres, en especial en las poblaciones urbanas y a través de los diversos grupos de edad.

También hay rasgos regresivos en asuntos tales como la atención materno-infantil, cuando menos en el caso de la proporción de partos atendidos por cesárea, donde observamos un incremento desmesurado. Dicho aumento ha ido de 12.4% en 1987 a 34.7% en 2004, muy por encima de las recomendaciones oficiales que sugieren limitar esa proporción a 15 o 20% del total de partos atendidos. Si consideramos que la cesárea representa un riesgo de mortalidad materna hasta 12 veces superior que el parto vaginal, queda claro que estamos ante un nuevo problema que puede derivar tanto de la proliferación de los servicios privados de salud (con su lógica esencialmente mercantil) como de las deficiencias en el adiestramiento de los médicos y demás personal encargado de la atención a las mujeres que van a tener un hijo.⁷¹

En suma, surgen nuevos problemas y nuevas necesidades sociales en salud, las cuales seguramente requieren también nuevos tipos de respuesta por parte de las instituciones de salud. Difícilmente esas necesidades podrán ser atendidas debidamente por la red institucional pública y privada de continuar las condiciones imperantes en los servicios de salud y el actual paradigma neoliberal que opera en las políticas de salud (y en el conjunto de las políticas sociales y económicas). Siendo esto así, es claro que entonces aumentan los obstáculos para el ejercicio del derecho social a la salud y, por tanto, para la construcción de la ciudadanía social de hombres y mujeres.

EDUCACIÓN

El derecho a la educación también ha sufrido cambios profundos a partir del ascenso del neoliberalismo. Las reformas en el sector educativo adquieren particular relevancia para el proyecto neoliberal en dos sentidos:

- a) Por un lado abonan al avance del proyecto económico y social del neoliberalismo al suponer el control y la marginación de los sindicatos, el achicamiento del Estado, el impulso al sector privado y la capacitación de

⁷¹ *Ibid.*, p. 136.

recursos humanos acordes a las nuevas exigencias del modelo de acumulación neoliberal.

- b) Por otro lado, las modificaciones en todos esos rubros y en los aspectos curriculares y pedagógicos son indispensables para la aceptación y legitimación del orden social que desde los confines neoliberales busca impulsarse. Es decir, los actores interesados en llevar adelante el proyecto neoliberal son conscientes del papel crucial (incluso estratégico) de la educación para difundir e imponer nuevos principios, una nueva ética y otra forma de interpretar la realidad individual y social. En suma, para introducir otra ideología que suprima las anteriores concepciones en torno a la justicia social, la democracia, la ciudadanía, la solidaridad, los derechos sociales, la igualdad, entre otras; y aún más, para borrar de la memoria colectiva el accidentado proceso de construcción social de esas nociones y de las instituciones, leyes y prácticas que a lo largo de décadas han surgido en torno a ellas.⁷²

Marco legal e institucional

Los primeros pasos hacia lo que en años posteriores se llamó la “modernización educativa” se dieron a fines de la década de los setenta, como vimos en el segundo capítulo de esta investigación. Empero, no fue sino hasta 1982 que comenzó a darse de manera drástica el viraje en las políticas educativas; viraje en buena medida empujado por las condiciones impuestas por la crisis de la deuda, pero también por las acciones deliberadas de la elite en el poder y respaldadas por agencias como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Más aún, dichos organismos con sus “recomendaciones”, estudios y documentos comenzaron a configurar un modelo de desarrollo educativo a partir de la segunda mitad de los años setenta; el cual promovieron con ahínco (hay quienes precisan que más bien lo impusieron) en los países que recibían sus préstamos, entre ellos México.

⁷² Daniel Suárez hace notar esta importante cuestión en torno al sentido y relevancia de las reformas educativas impulsadas por quienes apoyan las medidas neoliberales: “El principio educativo de la Nueva Derecha. Neoliberalismo, ética y escuela pública” en Gentili, Pablo (coord.) *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*, pp. 377-403.

El modelo de modernización educativa neoliberal

Le llamamos así al modelo educativo diseñado y difundido desde las agencias internacionales que, como hemos visto más arriba, han sido pieza clave en el surgimiento y desarrollo del proyecto neoliberal: BM, FMI, BID. De estas tres agencias, destacan por su papel en la formulación de estudios y propuestas educativas el Banco Mundial y, de manera secundaria, el BID.

Dichas propuestas se caracterizan por partir fundamentalmente de una visión economicista de la educación, donde parece importar más el costo-beneficio de los servicios educativos que la garantía de la educación como derecho social para la formación de mejores ciudadanos. Algunos rasgos de este modelo se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1) *Disminución del aparato estatal.* Como el resto de los postulados y políticas neoliberales, en su modelo de modernización educativa se apuesta por el retiro del Estado en el respaldo de los servicios educativos, en especial en los niveles medio superior y superior.
- 2) *Calidad contra cantidad y evaluación.* Se hace énfasis en la calidad de la educación en oposición (artificial) a la ampliación de la cobertura. Además, se plantea como axioma que no está sujeto a discusión ni a prueba la proposición de que por definición la educación privada es de calidad, mientras que la educación pública es deficiente (lo cual concuerda con el postulado neoliberal básico de que las instituciones públicas son en sí ineficientes e ineficaces). Paralelo a esto, se encuentra también la centralidad que adquiere la evaluación para verificar que se cumplan los niveles de calidad requeridos. Desde luego, quienes particularmente tendrían que ser evaluadas y fiscalizadas serían las instituciones públicas; no así las privadas.
- 3) *Descentralización.* Al igual que en otros ámbitos, se plantea como necesaria la descentralización del sistema educativo con varios propósitos: debilitar a los sindicatos (para lo cual también se recurre a la aplicación de programas de estímulos que funcionan a partir de la evaluación individual de los logros y actividades de los docentes); conseguir el retiro —aunque parcial— del Estado en la educación; adecuar algunos contenidos a las necesidades económicas locales y regionales; hacer más eficiente el sistema educativo; aplicar las

políticas de precios a la educación básica (que consiste en plantear la gratuidad de los servicios pero sobre un esquema que a la vez incluye costos compartidos con los municipios y las familias más pobres para cubrir el mantenimiento y el equipo básico de las escuelas), entre otros.

- 4) *Privatización*. Se propone la diversificación de fuentes de financiamiento en las instituciones de educación superior como una estrategia hacia la privatización. En ese sentido se disminuye el financiamiento público en este nivel educativo, se busca elevar las cuotas que deben pagar los estudiantes y se incentiva el crecimiento de la oferta privada. Todo ello como corolario del retiro del Estado.
- 5) *Asistencia a los pobres extremos*. Se plantean programas focalizados como becas y otro tipo de apoyos para ayudar a quienes viven en extrema pobreza a realizar sus estudios, en especial en el nivel básico, aunque no exclusivamente.
- 6) *Mayor vinculación entre el sistema productivo y la educación*. Se plantea claramente la necesidad de atender la educación básica con la finalidad de contar con los recursos humanos que en el mercado se requieren y de acuerdo a los parámetros de calidad e ideología que convienen al empresario. Asimismo, la educación media y superior se encauza en mayor medida a las carreras técnicas.⁷³

La reformas educativa en México

El proceso de reforma educativa empezó en el sexenio de Miguel de la Madrid. En un principio, más que una reforma bien planificada, lo que se impuso fue el rigor de los ajustes presupuestales debido a la prioridad que para el gobierno significó el pago de la deuda. Esto orilló a la reducción de la burocracia de la SEP, pues desaparecieron varias de sus dependencias y se cancelaron algunos proyectos educativos. Asimismo, con la drástica reducción presupuestal fue inevitable la desaceleración del crecimiento en la cobertura educativa, la disminución del gasto por alumno, el abatimiento de los salarios de los maestros (tanto en el nivel básico como en el superior, pero mayor

⁷³ Noriega Chávez, Margarita, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994*, pp. 153-161, Maldonado, Alma, "Los organismos financieros internacionales y la educación superior en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial" en *Perfiles Educativos*, enero-marzo 2000, vol. 87, UNAM, México, Escobar Chávez, Mario, "Financiamiento de la educación y distribución del gasto en México" en Carmona León, Alejandro, Andrés Lozano Medina y David Pedraza Cuéllar (coords.), *Las políticas educativas en México*, pp. 168.

entre los primeros) y la reducción del gasto educativo prácticamente al de operación, dejando un margen irrisorio para la inversión o gasto de capital.

Destacó también la introducción de nuevas formas de relaciones laborales entre las autoridades educativas y los maestros. Así, a partir de la fuerte reducción de los salarios (de entre 50% y poco más de 60%) los trabajadores de la educación protestaron en varias ocasiones y la respuesta gubernamental fue la de realizar aumentos a los aguinaldos y las despensas, con tal de no aumentar los salarios base sobre los que descansaban las prestaciones. En el nivel superior, algunos grupos de académicos comenzaron a argüir que de acuerdo a sus títulos académicos y experiencia era justo que tuvieran salarios más altos, por lo que en esos años se creó el Sistema Nacional de Investigadores, que fue el primer paso hacia la deshomologación salarial bajo criterios de eficiencia de los científicos e investigadores en lo individual (por lo que la medida resultó en otra vía para marginar y debilitar a los sindicatos del sector).

Por otro lado, también se hicieron los primeros esfuerzos para impulsar el proyecto de descentralización. Aunque durante ese sexenio no pasó del discurso, se llevaron a cabo las primeras negociaciones con los sindicatos (con sus cúpulas) y se sentaron las bases jurídicas para este proyecto, el cual cristalizaría en la administración siguiente luego de importantes reacomodos al interior de uno de los actores involucrados más importantes: el SNTE.⁷⁴

Y fue justamente durante el sexenio de Carlos Salinas que se concretó la gran reforma legal e institucional del sistema educativo mexicano. Varias circunstancias concurrieron para que esto fuera posible; entre ellas sobresalen: la situación política en torno al SNTE, más favorable a la negociación con la SEP, luego de una crisis que culminó con la destitución del líder magisterial; la renegociación de la deuda en 1989 que permitió destinar más recursos a la educación, y la obtención de préstamos de organismos como el Banco Mundial para financiar proyectos educativos. Básicamente lo que significó dicha reforma fue el ahondamiento y la aceleración de los cambios —de claro sentido neoliberal— iniciados durante el gobierno anterior.

⁷⁴Schara, Julio César, *Educación y cultura: políticas educativas*, p. 51, Noriega, Chávez Margarita, *op. cit.*, pp.106-122 y 180-188.

El primer avance contundente hacia la reforma fue la firma del Acuerdo nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), entre la SEP y la cúpula del SNTE en 1992. Dicho documento resultó crucial pues presentó rotundamente las principales directrices de la reforma: descentralización (federalización) de la educación básica y normal, impulso a la participación social en la escuela (mediante la creación de Consejos de Educación en las escuelas públicas, los municipios y los estados), renovación de contenidos y materiales didácticos y la “revaloración del rol del maestro” con la introducción de la carrera magisterial, cuyos objetivos originales eran elevar la calidad del maestro, promover su actualización profesional y su arraigo en el trabajo y en la profesión. Sin embargo, la carrera magisterial, con su lógica de evaluación individual y su establecimiento como programa de estímulos (similar al SNI), vino a representar un paso importante hacia la deshomologación salarial con el consecuente debilitamiento del sindicato; además de que, aunado a las viejas prácticas corporativas y autoritarias del SNTE, en la práctica se convirtió en un instrumento burocrático sectorial y sindical acorde a las nuevas relaciones laborales más flexibles que habían estado introduciéndose en el ámbito magisterial, en claro detrimento de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores de la educación.

El ANMEB fue la base para las reformas legales de 1993: la reforma al artículo 3º constitucional y la nueva Ley General de Educación. Estas reformas ampliaron la extensión de la obligatoriedad de la educación básica al incluir también la educación secundaria; lo cual sin embargo, a decir de algunos investigadores, ha acarreado una crisis respecto a la definición de este nivel de estudios, pues desde entonces no queda claro si la educación secundaria debe formar a los alumnos para seguir estudiando, si debe centrarse en la formación general básica, si debe concentrar sus esfuerzos en capacitar a los alumnos para ingresar al trabajo o si más bien debe alcanzar todos estos objetivos.⁷⁵

Asimismo, las reformas tocaron un punto fundamental del derecho a la educación: la gratuidad, hasta entonces uno de los avances más importantes en la construcción de la ciudadanía social en nuestro país al suponer una garantía del

⁷⁵ Schara, Julio César, *op. cit.*, p. 56.

compromiso del Estado con la formación de los nuevos ciudadanos. Este aspecto resultó evidente para los casos de la educación superior y media superior en la reforma al artículo 3º, pero también alcanzó a afectar la educación básica en la Ley General de Educación. Lo primero ocurrió con un cambio semántico relevante: mientras en el primer párrafo del artículo 3º se estableció claramente la obligación del estado para *impartir* la educación preescolar, primaria y secundaria, en la fracción V de dicho artículo se especificó que “el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.” Con lo cual, como sostiene Margarita Noriega, la diferencia semántica entre *impartir* la educación básica, por un lado, y *promover* y *atender* la educación media y superior por otro,

supone el primer paso hacia una inducción al sostén privado de las universidades e instituciones de educación no básica. De ser así, se estaría dando un paso hacia la política de precios que el Banco Mundial propone para la educación pública. Para esa agencia, la política óptima es que en la enseñanza superior se recuperen plenamente los costos, a través del pago de los estudiantes con cargo a los ingresos de sus padres o con cargo a sus propios ingresos futuros, mediante un sistema de préstamos o de un impuesto a graduados.⁷⁶

La afectación del sentido de gratuidad de la educación básica resultó del reconocimiento parcial a un fenómeno ilegal que sin embargo es muy frecuente en las escuelas públicas: el condicionamiento de la inscripción de los alumnos al pago de una “cooperación” o “donación” a la escuela por parte de los padres de familia, cuyo destino es el servir de recurso para mantenimiento y equipamiento de la infraestructura escolar, ante la insuficiencia de los recursos federales y estatales. Tal reconocimiento —insistimos, parcial— se dio en el artículo 6º de la Ley General de Educación, donde, pese a que en el nivel constitucional la gratuidad de la educación es muy categórica, se relativiza este principio al admitir que: “Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo”. Aunque con esta aclaración en la Ley se enfatiza que tales donaciones no son propiamente un pago a cambio del servicio educativo, existen muchas maneras por medio de las cuales las autoridades escolares presionan a los padres de familia

⁷⁶ Noriega Chávez, Margarita, *op. cit.*, p.141.

para que las aporten de manera obligatoria.⁷⁷ Además, esta aclaración en la Ley de hecho está aceptando la existencia de esas donaciones y su legitimidad; más aún, el aceptarlas supone la apertura a la implantación de la política de precios para la educación básica recomendada por el Banco Mundial, que hemos explicado más arriba.

Las bases sentadas en el ANMEB y en las reformas legales posteriores fueron confirmadas y ampliadas durante los sexenios de Ernesto Zedillo (quien por cierto fuera el Secretario de Educación al momento de la concertación y puesta en marcha de las reformas en el gobierno de Salinas) y Vicente Fox.⁷⁸

En el gobierno actual incluso se va más lejos con la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE),⁷⁹ firmada por la dirigente del SNTE (la misma que 16 años antes firmó el ANMEB) y el gobierno federal el 15 de mayo de 2008. La ACE implica una mayor flexibilización en las relaciones laborales entre los trabajadores de la educación y las autoridades, hace aún mayor énfasis en la evaluación, supone más cambios curriculares, introduce la “alimentación infantil” en las escuelas con la finalidad de mejorar el aprovechamiento escolar, extiende el polémico programa Escuela Segura (que, al igual que el programa foxista “Mochila segura”, incluye la revisión de mochilas y la realización de exámenes toxicológicos a los estudiantes, con la finalidad de proteger a los alumnos de la drogadicción y la delincuencia, a decir de Felipe Calderón), comienza a introducir la escuela de tiempo completo, entre otros cambios en lo que ha sido calificado como otra “revolución” y “modernización” educativa. La completa implantación y los resultados de esta nueva reforma están por verse, pues de inmediato se han hecho sentir las protestas del magisterio a nivel nacional y su resistencia ha ido en aumento.

⁷⁷ López Suárez, Adolfo, Ignacio Morales Hernández y Elvia E. Silva Beltrán, “El sostenimiento de la educación en México” en *Papeles de Población*, abril-junio 2005, número 44, UAEM, Toluca, México, p. 249.

⁷⁸ Véase por ejemplo: Latapí, P. (2004). “La política educativa del Estado mexicano desde 1992”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (2). Consultado el 18 de septiembre de 2008 en: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>

⁷⁹ Se encuentra disponible en el sitio <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/alianzaporalcalidaddelaeducacion> (consultado el 23 de septiembre de 2008).

El género en la reforma educativa

Del mismo modo a lo ocurrido en los primeros pasos de las reformas laboral, de la salud y de la seguridad social, en el campo educativo las primeras líneas de los cambios neoliberales no incluyeron mayores referencias a los asuntos de género. De hecho no se introdujo una perspectiva de género como parte del sustento de la reforma, ni medidas con el objetivo explícito de incidir en la desigualdad entre hombres y mujeres en el terreno educativo. El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, documento base para la formulación de la reforma educativa de principios de los noventa, omite las cuestiones de género; bajo el concepto de hombre subsume a las mujeres y no toma en cuenta la especificidad de las niñas en el proceso de escolarización.

La Ley General de Educación de 1993 establece la igualdad entre los individuos en el terreno de la educación, sin distinción de raza, religión, sexo, etcétera, pero no plantea un marco más preciso ni específico para derivar acciones. Como apunta Rosa María González, en México “las acciones [de género] no se incorporan en el marco de la ley, solamente en los programas sexenales como orientaciones generales que no obliga[n] al Estado a su cumplimiento.”⁸⁰

Y, en efecto, se introdujo la preocupación por la igualdad de hombres y mujeres en educación en el sexenio de Ernesto Zedillo, a través de la creación del Programa Nacional de la Mujer. Con ese programa en el nivel institucional comenzó a hacerse visible la situación desventajosa de las mujeres, por lo que desde entonces varios de los programas sociales contaron con medidas específicas para atender la situación de las mujeres y las niñas, incluyendo diversas acciones en el ámbito educativo.

Como en el caso de los otros derechos sociales este cambio a favor de la inserción (aunque incipiente y hasta simplificada) de la perspectiva de género respondió mayormente a la presión ejercida desde diversos organismos internacionales (por parte de diversas dependencias de la ONU, así como de las instituciones financieras que hemos mencionado) a través de foros, conferencias y apoyo financiero a políticas y programas educativos. En su conjunto dichos

⁸⁰ González Jiménez, Rosa María, “Políticas públicas en materia de género y educación: análisis del caso mexicano” en González Jiménez, Rosa María (coord.), *Construyendo la diversidad. Nuevas orientaciones en género y educación*, p. 64.

organismos, además de promover las reformas que hemos identificado como de tipo neoliberal, comenzaron a introducir inquietudes en torno al género durante la década de los noventa. Sus principales preocupaciones han estado dirigidas hacia el logro de la paridad entre hombres y mujeres en el acceso a los sistemas educativos y a combatir el rezago educativo, en particular en los niveles básicos. En segundo término contemplan la cuestión del acceso de las mujeres a la ciencia y la tecnología y casi nunca prestan mayor atención al aspecto de los contenidos curriculares, los procesos dentro del aula y la formación de los docentes conforme a una perspectiva de género.⁸¹

En ese sentido, la educación desde el género para esos organismos es vista como un instrumento para la lucha contra la pobreza y es enfocada hacia el logro de un mayor empoderamiento de las mujeres. Sin embargo no cualquier tipo de educación conduce en automático a ese empoderamiento individual que tanto se promueve. Como apunta Stromquist:

Sin duda, la educación de la mujer tiene efectos positivos y significativos en la disminución de la fertilidad, una mejor salud de los hijos, menores tasas de mortalidad infantil, mayor participación en el trabajo remunerado; esto implica mayor poder decisorio por parte de la mujer. Empero, esto no necesariamente conlleva cambios en los y las estudiantes hacia nuevas concepciones de feminidad y masculinidad ni al cuestionamiento cuando adultos de la división sexual del trabajo ni en la pasividad de la mujer frente a situaciones de segregación ocupacional o reivindicaciones de derechos iguales en cuanto a propiedad, herencia, representación política y derechos circunscritos a la mujer como el divorcio, el derecho al control sobre su cuerpo y a la determinación de su reproducción.⁸²

El caso es que precisamente cuando se pretende hablar de género en educación suele hacerse en términos de un principio de garantizar la “igualdad de oportunidades”, pero entendida sólo como mayor acceso de las niñas —generalmente de las más pobres en el ámbito rural—, y no como el igual trato a ambos géneros y el cuestionamiento de los patrones de dominación que reproducen las desigualdades entre mujeres y hombres.

⁸¹Véase: Stromquist, Nelly P., “Avances y estancamientos con las reformas educativas neoliberales en América Latina. Algunas consecuencias para la equidad de género” en *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 83, no. 203-204, enero-diciembre 2002, Brasilia, pp. 51-64; y también: Stromquist, Nelly, P., “La dimensión de género en las políticas educativas”, Ponencia presentada en el seminario “Equidad, género y educación. Más allá del acceso”, el 30 de junio de 2005 en Lima, Perú. Disponible en el sitio: <http://www.upch.edu.pe/faedu/seminario/ege/pone/m1/nelly.pdf> (consultado el 18 de septiembre de 2008).

⁸² Stromquist, Nelly P., “La dimensión...”, *op. cit.*, p. 4.

Cuando en efecto se intenta introducir nuevos contenidos curriculares que apuntan a una transformación de las relaciones sociales de género en varios países de América Latina ocurre que tales contenidos y los materiales elaborados con base en ellos son fuertemente cuestionados por sectores conservadores con gran influencia social, como la Iglesia católica, algunas asociaciones de padres de familia o políticos de derecha, de manera que la implantación de las modificaciones curriculares se ve obstaculizada o relegada a un segundo plano y en el mejor de los casos se restringe el uso de los materiales didácticos, e incluso éstos son tomados como mero apoyo opcional en los cursos.⁸³

Así, bajo ese enfoque prevaleciente a nivel internacional, al interior de los países se aplican, por ejemplo, políticas compensatorias por medio de las cuales se asignan becas de un monto mayor a las niñas que a los niños para que concluyan sus estudios. México ha sido pionero en América Latina en la implantación de este tipo de políticas a través de las becas que se otorgan a niñas pobres de áreas rurales que cursan la secundaria; esto en el marco del Progreso zedillista (llamado Oportunidades a partir del sexenio de Fox). En los niveles medio superior y superior desde hace unos años también se han introducido programas de becas para jóvenes de ambos sexos, como el Programa Nacional de Becas (PRONABES).

Asimismo, en México también se han instrumentado programas dirigidos a abatir el rezago educativo, financiados por el BM y el BID. Dichos programas se encuentran focalizados a atender a las poblaciones marginadas e incluyen diversas acciones como: reparto de paquetes de útiles escolares, capacitación a las asociaciones de padres de familia en el manejo de los recursos para el apoyo a la gestión escolar, rehabilitación de la infraestructura, entre otras. Sin embargo, se ha señalado que el impacto de esos programas compensatorios es pobre en relación con las expectativas que se han generado en torno a ellos y frente a los grandes problemas que se supone deben resolver.⁸⁴

⁸³ Como el caso ocurrido en México de la falta de distribución de libros de texto de biología con el argumento de que contenían información sobre el desarrollo biológico y sexual de las personas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos humanos de las mujeres...*, p. 57.

⁸⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación...*, p. 128.

Por otro lado llama la atención otro tipo de acciones que ha estado presente también desde mediados de los noventa impulsadas a través de proyectos financiados parcialmente por el BM. Se trata de la promoción de la educación de los padres, pero dirigida particularmente a las madres, a quienes se les concede un papel sobresaliente en las prácticas de crianza de los niños en el hogar.⁸⁵ Como lo señalábamos en la sección referente al derecho a la salud, se trata de medidas que, en vez de cuestionar y buscar transformar la división sexual del trabajo al interior de la familia y las relaciones desiguales que se generan en torno a ella, se insertan en esas relaciones sobrecargando de trabajo y responsabilidades a las mujeres.

Finalmente, es de destacar las iniciativas de inclusión de acciones en la formación de docentes y en el diseño de nuevos contenidos curriculares y materiales didácticos con enfoque de género a partir del sexenio de Vicente Fox. Todo esto se ha realizado a través de un esfuerzo de coordinación entre diversas instancias como la SEP, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto para la Educación de los Adultos (INEA), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), entre otras, para el diseño e impartición de talleres, cursos y teleconferencias, así como para la publicación de libros y folletos. No obstante, no quedan claros sus alcances ni sus repercusiones reales; aunque podemos suponer que no son muy grandes dado que se trata de acciones aisladas, las cuales no se enmarcan en una visión global de la educación, ni de las políticas sociales. Estas siguen sin estar marcadas por una efectiva transversalización de la perspectiva de género. Además, cuando se evalúan los logros educativos respecto al género (que sigue viéndose como asunto de mujeres) lo que continúa midiéndose son sólo los indicadores de acceso (paridad, rezago, eficiencia terminal, deserción, analfabetismo y magnitud de la matrícula) y no hay manera de conocer qué tanto se ha incidido en las entrañas de los procesos educativos en las escuelas a favor de una educación más igualitaria, pues no se produce información confiable ni precisa al respecto.⁸⁶

⁸⁵ Noriega Chávez, Margarita, *op. cit.*, p. 215.

⁸⁶ Véase al respecto el documento “Mujer y educación en México” presentado por la entonces directora de educación comunitaria del CONAFE, Rosalinda Morales Garza, en el marco de las *I Jornadas de cooperación en Iberoamérica sobre género y educación* realizadas en Guatemala del 10 al 14 de julio de 2006. Disponible en el sitio <http://www.oei.es/genero/documentos/mex/Mexico.pdf> (consultado el 23 de septiembre de 2008).

Indicadores de cobertura y acceso

Justamente por lo mencionado en el párrafo anterior, aquí también nos enfocamos a exponer sólo algunos indicadores acerca de la situación de la oferta educativa, así como de la cobertura y el acceso del sistema educativo en sus diferencias por sexo. A través de ellos se puede observar que, si bien los notables avances conseguidos en el sistema educativo continúan ampliándose, esto ya no ocurre al mismo ritmo y de hecho puede que se pongan en riesgo de seguir aplicándose el mismo tipo de políticas. Además las diferencias entre hombres y mujeres persisten, mayoritariamente en contra de estas últimas.

El gasto en educación: incremento del gasto privado

Existe una abundante bibliografía que indaga en torno a las vicisitudes del financiamiento a la educación durante las últimas décadas en nuestro país. En la mayoría de los estudios se presenta la proporción del gasto en educación con respecto al PIB como indicador de la magnitud y la importancia que a lo largo del tiempo este rubro adquiere para el Estado. Más aún cuando desde hace años es consenso en el nivel internacional que el gasto educativo no puede ser inferior al 8% del PIB; lo cual incluso fue elevado a rango jurídico en México recientemente, pues ya se encuentra sancionado en el artículo 25 de la Ley General de Educación. Esta norma parece ser tomada más bien como una meta lejana por los gobiernos y no ha sido acatada hasta ahora.

Pese a ello, de acuerdo a datos oficiales, en los últimos veinte años el gasto nacional en educación como proporción del PIB sí ha ido en tendencia ascendente. Según datos del INEGI, en 1988 dicha proporción era del 3.4%, en 1991 de 4.3%, en 1994 de 5.4%, para descender en 1995 a 4.9%. En la segunda mitad de la década de los noventa el gasto se recuperó ligeramente y retomó el franco ascenso a partir de 2000, cuando esa cifra alcanzaba el 6.4%. Para el 2005 ya representaba el 7.1% del PIB.⁸⁷

En esta evolución sobresale el significativo aumento del gasto privado; tan sólo de 1992 a 2001 éste creció en un 433 por ciento, mientras que el gasto público lo hizo apenas en un 20 por ciento. Así tenemos que mientras en 1992 el gasto privado

⁸⁷ INEGI, *México en el siglo XX*, p. 127. INEGI, *Estadísticas educativas de hombres y mujeres 2000*, p. 270. INEGI, *México hoy 2007*, p. 92.

en educación representaba alrededor el 0.3% del PIB, para 1996 ya representaba el 1%, en 2001 el 1.25% y en 2004 aproximadamente el 1.52%.⁸⁸ Queda claro con estas cifras que, pese a la magnitud de este incremento, el gasto público sigue siendo mayoritario, a diferencia de lo ocurrido en el rubro de salud, como examinamos más arriba.

Sin embargo, es evidente que los propósitos de la descentralización emprendida con la reforma de 1992-1993 no se han cumplido cuando menos en el ramo del gasto. La mayor parte del gasto público sigue siendo cubierto por la federación (cerca de 4.1% con respecto al PIB en 2000 y alrededor de 4.5% en 2004) y sólo una porción muy pequeña corresponde a las aportaciones de las entidades federativas (0.88% en relación al PIB en 2000 y 1.01% en 2004) y los municipios (un ínfimo 0.01% con respecto al PIB de 2000 a 2004).⁸⁹

Por otra parte, este avance en el gasto nacional en educación encubre varios fenómenos preocupantes. En primer lugar el hecho de que la mayor parte del gasto público en educación siga siendo destinado a gasto corriente y sólo una mínima porción es asignada a inversión. Así, por ejemplo, en 2001 sólo el 2.8% del financiamiento público fue gasto de capital, lo cual contrasta notablemente con la situación de otros países como Japón o Estados Unidos donde la proporción del gasto de capital es de entre dos y media y cuatro veces mayor que en México.⁹⁰ Además, en educación básica la mayor parte del gasto corriente se utiliza para el pago de salarios. De ese modo, no sólo la creación de nueva infraestructura queda rezagada, sino que la ya existente se ve progresivamente deteriorada por el uso y la falta de mantenimiento pues no hay recursos suficientes; lo cual en la práctica justifica el que subsistan las “donaciones” o “cooperaciones” que los padres de familia tienen que erogar para que la escuela donde estudian sus hijos tenga las condiciones mínimas de funcionamiento.

En segundo lugar, hay quienes han llamado la atención acerca de un persistente subejercicio del gasto público. Tan sólo de 2001 a 2004 tal subejercicio ascendió a aproximadamente 2 mil millones de pesos; situación alarmante en un país donde las necesidades y los rezagos educativos son tan grandes y donde incluso se ha

⁸⁸ López Suárez Adolfo, et al, *op. cit.*, pp. 242-243. SEP, *Sistema de indicadores educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005*, p. 62.

⁸⁹ SEP, *op. cit.*, p. 62.

⁹⁰ Escobar Chávez, Mario, *op. cit.*, p. 170.

llegado a afirmar que la educación se encuentra en una crisis estructural justamente abonada por la aplicación de las políticas de raigambre neoliberal.⁹¹

Recursos materiales y humanos

En un sentido global se ha registrado un aumento constante en el número total de escuelas y docentes en el sistema educativo mexicano. La cantidad de escuelas ha pasado de 121,491 en el ciclo escolar 1980-1981 a 159,968 en 1990-1991, 218,080 en 2000-2001 y 238,003 en 2005-2006.⁹² Sin embargo ha sido significativa la caída en el ritmo de crecimiento del número de escuelas, en especial en el nivel básico. Así, las tasas de crecimiento de las escuelas de nivel básico, medio y superior pasaron de 6.5%, 10.9% y 8.8% respectivamente entre 1970 y 1980, a 4.2%, 9.9% y 9.1% entre 1980 y 1990, y 3.5%, 5.2% y 6.8% entre 1990 y 1998.⁹³ Tal caída corresponde al inicio de los drásticos recortes presupuestales en educación y a su recuperación en los noventa, pero sin aumento en el gasto de capital.

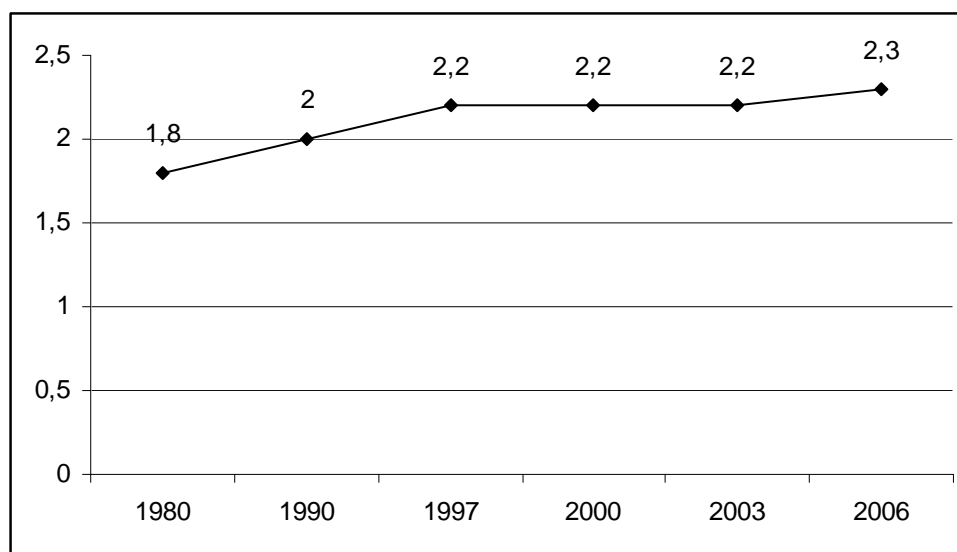
No obstante, esta situación no hizo retroceder el número de escuelas por cada mil habitantes; muy probablemente debido a la simultánea reducción en la tasa de crecimiento poblacional que había iniciado a fines de los años setenta. Más aún, se advierte un ligero aumento en este indicador en los últimos años, lo cual se encuentra ligado más al impulso a la educación privada que a la expansión de la educación pública (Gráfica 4.3). Esto es más evidente en el nivel superior donde incluso a partir de 2003 encontramos que es mayor la cantidad de escuelas privadas (2,340) que de escuelas públicas (2,245). Recientemente en ese nivel se registra además una disminución en el número de escuelas públicas (de ser 2,503 en 2005 a 2,473 en 2006), mientras continúan apareciendo más escuelas privadas (dando un total de 2,766 en 2006).

⁹¹ Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos humanos, *Derechos humanos de las mujeres...*, pp. 56 y 57.

⁹² En todos los casos en que se cita en números absolutos la cantidad de escuelas, docentes y alumnos se hace referencia a datos obtenidos en *Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional* de la SEP, disponible en el sitio: <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/NACIONAL/index.htm> (consultado el 24 de agosto de 2008).

⁹³ INEGI, *Indicadores sociodemográficos...*, p. 131.

Gráfica 4.3 Número de escuelas por cada 1000 habitantes en México



Fuente: Para los años, 1980, 1990 y 1997: INEGI, *México Siglo XX (Panorama estadístico)*, p. 125. Para 2000, 2003 y 2006: cálculos propios con base en las proyecciones de población de CONAPO disponibles en su sitio web: www.conapo.gob.mx (consultado el 15 de agosto de 2008) y *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional* disponible en el sitio <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/NACIONAL/index.htm> (consultado el 24 de agosto de 2008)

Por otra parte, la cifra de docentes también registra un aumento constante en todos los niveles educativos, y de hecho su número total prácticamente se duplicó entre 1982 y 2006, al pasar de 873,393 a 1, 694,166. Asimismo, existe una disminución progresiva en el promedio de alumnos por docente, aunque aún no se alcanzan niveles como los de otros países de América Latina y Europa (Cuadro 4.10). En un sentido global este indicador ha pasado de 23 alumnos por maestro en 1990, a 20 en 2000 y 19 en 2005 en México

Cuadro 4.10 Relación alumnos/maestro 2005, comparativo internacional

País	Preescolar	Primaria	Secundaria
Alemania	12.0	14.0	14.0
Argentina	24.0	17.0	17.0
Brasil	18.0	21.0	16.0
China	23.0	18.30	17.0
España	14.0	14.0	11.0
Estados Unidos	17.0	14.0	15.0
Japón	28.0	19.0	13.0

México	29.0	28.0	18.0
Sudáfrica	34.0	36.0	31.0

Para Argentina los datos corresponden a 2003. Para Sudáfrica y Brasil a 2004.

Fuente: Sitio del INEGI:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu29&s=est&c=3297> (consultado el 29 de septiembre de 2008).

Hay que hacer notar que este indicador nos remite a una mejora en los procesos dentro del aula, pues habla de la posibilidad de que el docente brinde una mejor atención a los alumnos. Sin embargo, también debemos tomar en cuenta que ese dato global puede no ser muy exacto para reflejar la situación concreta de miles de escuelas en el país, donde el promedio de alumnos por profesor puede ser mucho mayor o menor.

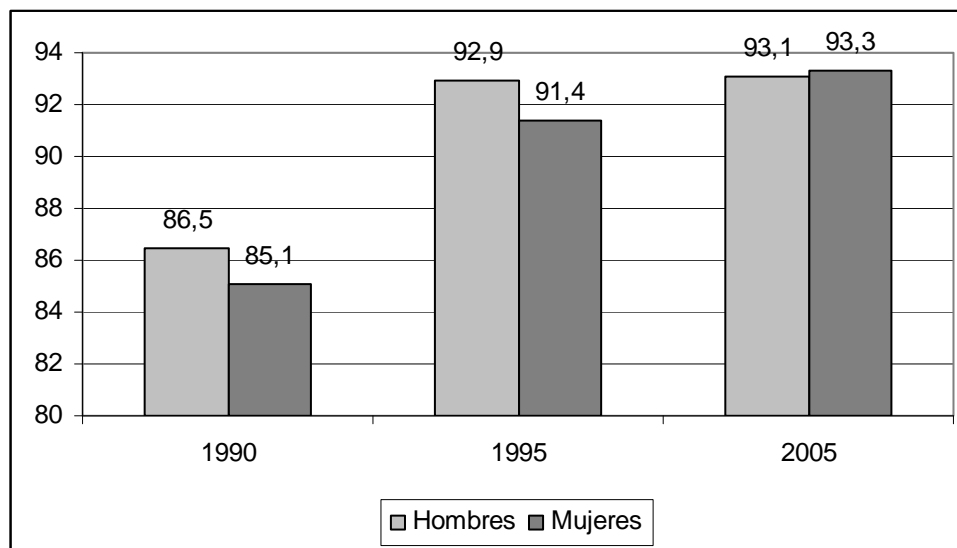
Por último, no deja de llamar la atención que, aunque las escuelas privadas van expandiéndose en mayor proporción que las públicas, el número de docentes sigue siendo mayor entre estas últimas. Y esto resulta todavía más llamativo en el nivel superior, considerando que la cantidad de escuelas privadas de hecho ya rebasó a las escuelas públicas. Así, para 2006 había 167, 781 docentes laborando en escuelas públicas y 106, 837 en escuelas privadas.

Freno en el crecimiento de la cobertura

De la mano con la desaceleración de la tasa de crecimiento de las escuelas se encuentra la reducción del ritmo de crecimiento de la matrícula escolar también a partir de la década de los ochenta. Mientras la matrícula prácticamente se duplicó entre 1970 y 1980, sólo creció 17% entre 1980 y 1990, al pasar de 21, 464,927 a 25, 091,966 alumnos. De 2000 a 2006 la matrícula aumentó sólo 11.25% al pasar de 29, 621,175 a 32, 955,143 alumnos

La idea de que esta disminución en el ritmo de crecimiento de la matrícula es atribuible simple y llanamente al descenso de la tasa de crecimiento de la población sería válida siempre y cuando a estas alturas ya se hubiera alcanzado el 100% de la cobertura del nivel básico de educación, tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, las estadísticas oficiales nos dicen otra cosa, pues todavía casi el 7% de los niños y de las niñas de entre 6 y 14 años se encuentran fuera del sistema educativo (Gráfica 4.4).

Gráfica 4.4 Porcentaje de la población de 6 a 14 años que asiste a la escuela por sexo, 1990-2005



Fuente: Para 1990 y 1995: INEGI, *Mujeres y hombres en México*, (1997), p. 90. Para 2005: cálculos propios con base en datos de INEGI, *Mujeres y hombres en México* (2007), p. 205.

Empero, sí es de destacar cómo ha venido cerrándose la brecha entre hombres y mujeres —que era desfavorable a éstas— respecto a la asistencia a la escuela en el nivel básico. Aún así, tampoco hay que perder de vista las desigualdades que existen entre las entidades de la federación. En ese sentido, mientras en el Distrito Federal 96.3% de los niños y 96.5% de las niñas de entre 6 y 14 años asiste a la escuela, en Chiapas sólo 89.7% de los niños y 87.4% de las niñas. Y de hecho en ambos casos hay una disminución en los porcentajes tanto de niños como de niñas a partir de los 12 años.⁹⁴

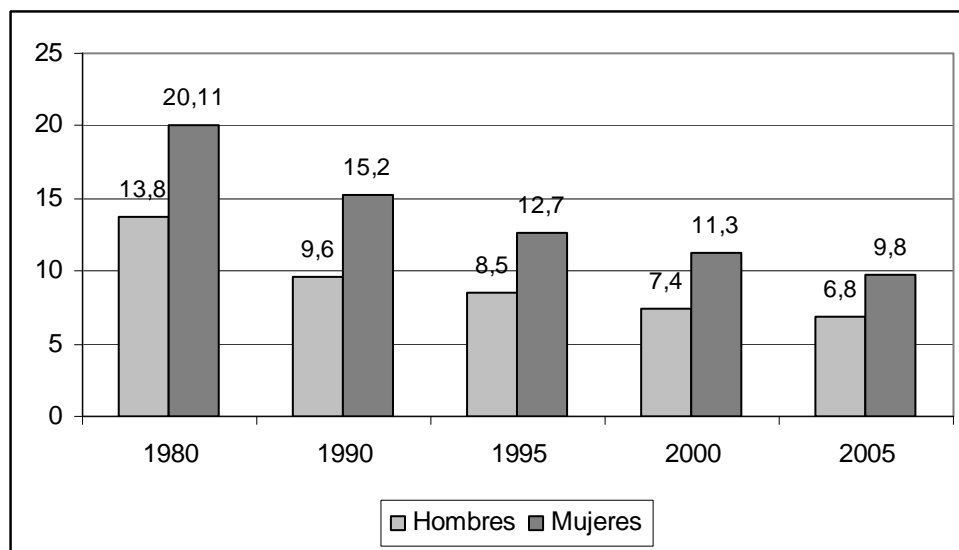
El analfabetismo a la baja

Ha continuado la tendencia a la baja en este indicador (Gráfica 4.5). Sin embargo la brecha de género continúa manteniéndose en perjuicio de las mujeres; aun cuando es entre ellas que se ha registrado una disminución más significativa (de más de diez puntos porcentuales).

⁹⁴ Evidentemente que en este, como en otros indicadores que ilustraremos a continuación, no es casual que los estados con mayores rezagos educativos entre hombres y mujeres, pero en especial entre estas últimas sean aquellos con mayor presencia indígena, dado que “Las niñas indígenas concentran todas las desventajas de la pobreza: la subordinación generacional, la desigualdad de género y la discriminación étnica. Estos factores detienen de manera significativa el desarrollo educativo de las niñas, mucho más que el de los niños varones de su misma edad y pertenencia étnica”, Bonfil, Paloma “Niñas e indígenas: Desigualdad en los sistemas de educación en México” en Sichra, Inge (comp.), *Género, etnicidad y educación en América Latina*, pp. 34-35.

Además, todavía no se alcanzan niveles tan bajos como los de países latinoamericanos como Cuba (sólo 0.2% de los hombres y de las mujeres de 15 años y más es analfabeta) o Argentina (sólo 2.8% de hombres y mujeres entra en esa condición).⁹⁵

Gráfica 4.5 Porcentaje de analfabetismo de la población de 15 años y más por sexo, 1980-2005



Fuente: Para 1980: cálculos propios con base en datos de INEGI, *Estadísticas históricas de México*, p. 101. Para 1990 a 2005: INEGI, *Mujeres y hombres en México*, (2007), p.231.

Por otro lado, como ocurre con otros indicadores, también aquí se presentan diferencias importantes entre regiones. Los polos extremos de la desigualdad son Chiapas y Nuevo León. En Chiapas el analfabetismo se encuentra muy por encima de la media nacional: alcanza a 16.2% de los hombres de 15 años y más y a 26.1% de las mujeres. En cambio, en Nuevo León son analfabetas sólo el 2.4% de los hombres y el 3.1% de las mujeres. La situación mayormente desfavorable de las mujeres a este respecto prevalece en todos los estados de la república, excepto en Sonora y Sinaloa, donde la proporción de mujeres analfabetas es ligeramente menor a la de los hombres.⁹⁶

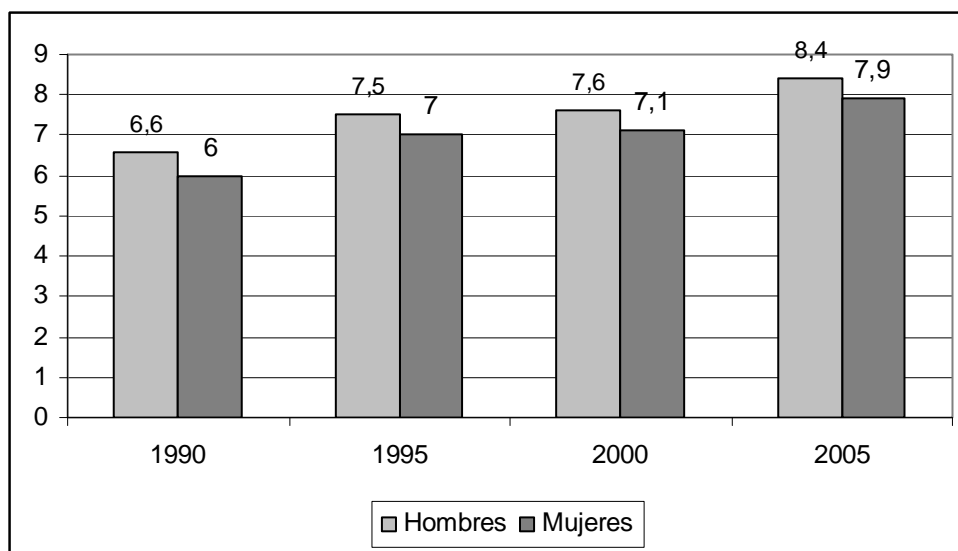
⁹⁵ Organización Panamericana de la Salud, *op. cit.*, p. 6.

⁹⁶ INEGI, *Mujeres y hombres en México*, (2007), p. 233.

Aumentan los niveles de escolaridad promedio pero con desigualdad

Otro indicador que muestra un avance es el de la escolaridad promedio de la población (Gráfica 4.6); aunque, como en el caso del analfabetismo, las mujeres siguen en desventaja respecto a los hombres y también hay distancias abismales entre regiones. En ese sentido, encontramos que mientras en Chiapas la escolaridad promedio de hombres y mujeres es de 6.6 y 5.6 años, respectivamente, en el Distrito Federal es de 10.5 años para los hombres y 9.8 años para las mujeres.

Gráfica 4.6 Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más por sexo en México, 1990-2005



Fuente: INEGI, *Mujeres y hombres en México*, (2007), p. 220.

Por otro lado, como parte de este aumento en la escolaridad promedio de hombres y mujeres se encuentra también el fenómeno de la progresiva feminización de la matrícula en los niveles medio superior y superior, que viene presentándose desde los años setenta, de la mano con el proceso de la llamada “masificación” de las Universidades.⁹⁷

Algunos indicadores de aprovechamiento

Frente a estos datos que en su gran mayoría evidencian una situación más desventajosa de las mujeres respecto al acceso a la escuela, están otros que hablan de resultados mejores entre las mujeres que entre los hombres, pero ya al interior de

⁹⁷ Véase: Sánchez Olvera, Alma Rosa, “La educación de las mujeres ante el umbral del siglo XXI” en González Marín, Ma. Luisa (coord.), *op. cit.*, pp. 135-166.

la vida escolar, en el aprovechamiento. Así, entre las mujeres se presentan en menor medida la deserción y la reprobación, y una mayor eficiencia terminal en todos los niveles educativos (Cuadro 4.11). En algunos indicadores la diferencia es enorme, como en el de la reprobación en secundaria, donde la proporción de hombres que reprueban es casi el doble de la de mujeres. De cualquier manera no habría que subestimar estos indicadores que, en contraste con aquellos que nos muestran las mayores dificultades de las mujeres para acceder al sistema educativo, advierten de situaciones más adversas para los varones en el transcurso de sus estudios. En ambos casos nos encontramos frente a obstáculos en el ejercicio del derecho a la educación para ambos géneros.

Cuadro 4.11 Porcentaje de deserción, reprobación y eficiencia terminal por sexo y por nivel educativo, 1997-2004

Indicador	1997		2004	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Deserción				
Primaria	2.6	2.2	1.6	1.2
Secundaria	11.4	7.9	9.1	5.7
Profesional técnico	33.3	24.5	28.5	23.4
Bachillerato	20.4	14.8	19.0	13.4
Reprobación				
Primaria	8.4	6.1	5.7	3.6
Secundaria	28.2	16.2	24.5	12.4
Profesional técnico	36.7	25.5	28.9	20.9
Bachillerato	46.1	37.1	41.5	31.9
Eficiencia terminal				
Primaria	84.2	85.6	88.8	91.3
Secundaria	69.8	78.1	73.9	83.1
Profesional técnico	34.5	44.9	42.9	50.4
Bachillerato	53.8	64.0	54.1	65.2

Fuente: INEGI, *Mujeres y hombres en México*, (2007), pp. 249, 241 y 253.

Así, tras la reforma educativa el panorama de la educación como derecho presenta matices contradictorios por género (así como entre otros grupos sociales

y entre estados). Es de suponerse que muchos de los logros obtenidos y extendidos en las últimas décadas en este rubro se deban más a la inercia sentada por la dinámica precedente en el sistema educativo, que en sí a las políticas neoliberales, en vista de que éstas, aunque incluyen los programas compensatorios para atender a las poblaciones marginales, por otro lado reducen el presupuesto público destinado a sostener y ampliar el sistema educativo. Además, el mayor impulso al sector privado representa una diferencia no sólo cuantitativa —ya de suyo significativa, según hemos visto—, sino también cualitativa muy importante; de hecho crucial para la construcción de la ciudadanía, en términos el tipo de ideología que suele traer aparejado, como advertíamos en la introducción de este somero análisis de las condiciones legales, institucionales y de participación en el derecho a la educación en nuestro país.

CONCLUSIONES

La revisión de la trayectoria histórica de los derechos sociales de trabajo, seguridad social, salud y educación a la luz de los tres ejes definidos (legal, institucional y de participación), nos lleva a afirmar que la construcción de ciudadanía social de mujeres y hombres en México ha seguido caminos divergentes a lo largo del tiempo, si bien en ciertos aspectos ha presentado algunas tendencias similares desde el inicio de la puesta en marcha del proyecto neoliberal. Dentro de una visión global de esas tendencias se puede afirmar que, así como los derechos sociales y la desmercantilización propios y característicos de la ciudadanía social supusieron una ruptura en el proceso de construcción de la ciudadanía, ahora el ataque a los derechos sociales en el Estado Neoliberal implica otro cambio, otra ruptura en el seno del pacto social que estructura al propio concepto y práctica de la ciudadanía.

Bajo el proyecto neoliberal se realiza un replanteamiento del Estado y de su papel en la economía y la sociedad. Por tanto, se altera directamente el contenido de la ciudadanía, así como las condiciones de posibilidad de su construcción y de la acción de los ciudadanos. Nuestra aproximación a la ciudadanía social nos sugiere que esa reconfiguración se ha dado hacia la precarización de las condiciones de vida de los ciudadanos, hacia un menosprecio de sus derechos sociales en aras del ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales de unos cuantos, bajo una nueva deificación del mercado como mecanismo de asignación y distribución de recursos en la sociedad.

En ese panorama, las ciudadanas y los ciudadanos salen perdiendo al ver erosionadas las estructuras (que ciertamente eran desiguales, débiles, no consolidadas en el caso de nuestro país) a través de las cuales podían ejercer o aspirar a ejercer sus derechos sociales en los tiempos del siempre inacabado Estado Social mexicano.

Ahora bien, en México, como en otros países, con el neoliberalismo no sólo se desmantelan esas estructuras que aún de forma limitada pero en expansión soportaban los procesos de desmercantilización propios de la ciudadanía social, sino que se promueve su opuesto: la *mercantilización*, y con ella la privatización del riesgo y de la pobreza (al considerarlas no ya un asunto concerniente a *lo social*, sino

esencialmente de responsabilidad individual). Este punto queda claro al asomarse a la situación de los derechos sociales que elegimos para nuestro estudio.

Así, observamos en el caso de los derechos laborales cómo es que a pesar de no existir todavía una reforma legal en sentido expresamente neoliberal, las medidas flexibilizadoras (precarizadoras) de las condiciones laborales han estado al día desde principios de la década de los ochenta. México, a diferencia de otros países igualmente marcados por el neoliberalismo, conserva en su legislación laboral los principios básicos de protección de los derechos de las y los trabajadores que surgieron con el Estado de Bienestar. No obstante, las fallas de origen en el diseño legal e institucional han sido factores importantes que de manera persistente han permitido el solapamiento de la violación sistemática de los derechos laborales por parte de los empleadores, tanto antes como durante la época neoliberal; lo cual a la postre ha hecho que las reformas jurídicas profundas al artículo 123 constitucional y a la LFT no sean tan urgentes o indispensables para la aplicación de las medidas neoliberales. Han bastado estas lagunas legales e institucionales, así como la exclusión de la clase trabajadora como interlocutora y su derrota repetida en la negociación en torno a los contratos colectivos de trabajo para conseguir una flexibilización laboral *de facto*.

En el ámbito de la seguridad social, el panorama no es muy distinto. Es más, pudimos determinar que las dificultades experimentadas durante las décadas recientes en el campo del derecho a la seguridad social derivan parcialmente de las cada vez más precarias condiciones del mercado laboral. Sin embargo, a esto hay que añadir el hecho de que la seguridad social sí ha sido objeto de importantes reformas que se enmarcan claramente en el proyecto neoliberal.

En esencia se trata de reformas orientadas a ponerle fin al carácter solidario, universalista, integral, público, obligatorio, igualitario y subsidiario con el que había surgido la seguridad social no sólo en México, sino también en otros países. El primer blanco fue el IMSS, como la principal institución de seguridad social, y en especial su sistema de pensiones. La individualización del riesgo a partir de la creación de las cuentas individuales administradas por empresas privadas (Afores); la ausencia de una perspectiva de género en la formulación de las reformas; la acentuación de la fragmentación de la población según la cantidad y calidad de beneficios a los que tiene acceso, son algunas de las notas características de la aplicación de las reformas.

Si a ello sumamos la insuficiente cobertura agudizada por el aumento de los empleos informales y el freno a la expansión de las instituciones de seguridad social, el crónico problema de desfinanciamiento de estas instituciones que no se ha atendido de raíz (con su consecuente insuficiencia de recursos físicos y humanos), el resultado es una situación regresiva en este derecho social, para mujeres y hombres y, por tanto, para la construcción de su ciudadanía social. Situación que no sólo no ha sido resuelta por las reformas neoliberales, sino que incluso se ha visto agudizada, como pudimos examinar a la luz de diversos indicadores.

Ligado a los inciertos vaivenes de la seguridad social se encuentra el ámbito del derecho a la salud que ha resultado directamente afectado por el deterioro de las condiciones de organización y operación de las instituciones de seguridad social. Aunado a esto, el terreno de la salud también ha sido objeto de reformas desde los inicios de la era neoliberal en México.

Como queda explicado en páginas anteriores, a primera vista la constitucionalización (tardía) del derecho a la salud en 1983 parecía una buena señal en cuanto a la situación de reconocimiento y garantía de este derecho social. Sin embargo, el propio texto de la ley, así como las medidas implementadas para la creación del Sistema Nacional de Salud, dejaron clara la intención privatizadora y mercantilizadora de la reforma. Esto, una vez más, se muestra en sentido contrario a la desmercantilización que subyace a la ciudadanía social.

En cuanto a los indicadores relativos a este derecho social, pudimos constatar, muy en el sentido de la mercantilización, la disminución del gasto público paralela al aumento del gasto privado en el sector. Un problema que atañe directamente a la salud como derecho social es que la mayor parte de esos recursos privados son el llamado “gasto de bolsillo” que en muchos casos deviene “gasto catastrófico” para las familias. Los gobiernos neoliberales no han sido ciegos a este problema y han buscado paliarlo mediante programas como el Seguro Popular. Sin embargo, vimos que programas de este tipo no hacen sino reafirmar las desigualdades en el acceso a los servicios de salud entre la población, además de que no generan derechos de ciudadanía, sino simplemente prestaciones susceptibles de un uso clientelista.

Por otro lado, como resultado del deterioro del gasto público, observamos que ha sido inevitable la progresiva insuficiencia de los recursos físicos y humanos con los

que cuentan las principales instituciones de salud para prestar sus servicios. Asunto que, además, se vuelve más dramático si lo analizamos por regiones.

Respecto a las condiciones de salud de mujeres y hombres es más difícil seleccionar indicadores significativos e identificar una tendencia inequívoca, dada la cantidad, complejidad y diversidad de la información al respecto. A manera de ilustración, vimos que persisten condiciones contradictorias y desiguales entre ambos géneros; aunque en un estudio como el presente es difícil evaluar de manera concluyente las repercusiones del neoliberalismo en este aspecto del derecho a la salud. Lo más que podemos sugerir es que el cambio epidemiológico observado en las últimas décadas representa nuevos problemas ante los cuales el proceso mercantilizador impulsado desde el Estado neoliberal no parece plantear soluciones efectivas ni con enfoque de género.

Por último, en cuanto al derecho a la educación encontramos que también ha sido objeto de profundas transformaciones en el marco del neoliberalismo. Al analizar el modelo de modernización educativa neoliberal advertimos que se presentó desde los años ochenta en los planos legal e institucional en un doble sentido: hacia la mercantilización (privatización) de los servicios y la reducción del gasto público (de la mano con la descentralización), y hacia la modificación de los contenidos curriculares para hacerlos más acordes a la ideología neoliberal. Ambos sentidos implican un giro trascendental en la educación como derecho social.

El camino hacia la mercantilización se dio a través del aumento del gasto privado; pero a diferencia de la salud, siguió prevaleciendo el gasto público y la descentralización no tuvo el avance que se buscaba. Con todo, la privatización tuvo mucho éxito, en especial en el nivel superior, donde mostramos que incluso el número de escuelas privadas ha sobrepasado al de las públicas.

Se registraron fenómenos contradictorios en este rubro, como avances en la escolarización, en el abatimiento de los índices de analfabetismo, o el aumento de escuelas por cada mil habitantes. Sin embargo, también destacó el freno en el crecimiento de la cobertura, el poco gasto de inversión y datos poco concluyentes respecto al número de profesores. Algunos de los avances, además, continúan reflejando problemas importantes de desigualdad por regiones y de género.

Por otra parte, en un sentido global consideramos que la diferenciación por género de los cambios causados por el neoliberalismo en los derechos sociales de las y los ciudadanos mexicanos se debe a cuando menos tres factores:

- a) Los procesos de construcción de ciudadanía social previos al Estado Neoliberal.
- b) Los tipos de transformaciones que se han presentado con más o menos fuerza y de distinta manera en diversas áreas relacionadas con los derechos sociales, donde mujeres y hombres tienen posiciones y papeles sociales distintos.
- c) La institucionalización y desarrollo de la perspectiva de género en el seno mismo del Estado Neoliberal, así como sus alcances en ese marco.

a) Los procesos de construcción de ciudadanía social previos al Estado Neoliberal

Como pudimos observar en el segundo capítulo de este trabajo, el itinerario de la ciudadanía ha sido notoriamente distinto entre hombres y mujeres en México, tanto en lo que se refiere a sus aspectos más generales, como en lo concerniente a la ciudadanía social en particular. Por un lado el sustrato histórico de relaciones sociales de género siempre se ha perfilado en un sentido que deja en posición subordinada a las mujeres en la gran mayoría de los ámbitos sociales (instituciones, leyes, relaciones, prácticas cotidianas). Por otro, y a partir de ese sustrato, desde el momento en que puede decirse que arrancó el proceso de construcción de ciudadanía propiamente dicho (hacia el siglo XIX en tanto se constituía a su vez el Estado mexicano) se realizó bajo la concepción liberal, la cual, según hemos hecho constar, establece una distinción entre lo público y lo privado que implica la exclusión automática de las mujeres del campo de la ciudadanía en virtud de las funciones que socialmente se les ha asignado al interior de instituciones como la familia; dichas funciones en la tónica liberal son vistas como “naturalmente femeninas” y ajenas (incluso contrapuestas) a lo que se necesita para tener y ejercer el estatus de ciudadano (el cual para los liberales “no tiene familia”, como sintetiza Jeanine Andersen).

No obstante, también hemos podido constatar que, aunque en principio el proceso de construcción de ciudadanía presentó un sentido claramente androcéntrico, eso no quiere decir que abarcara a todos los hombres en su conjunto. A lo largo del

siglo XIX las distintas disposiciones legales e institucionales oscilaron entre el reconocimiento de la universalidad (masculina) de los derechos civiles y políticos, y su sesgo hacia algunos grupos privilegiados. El triunfo final del liberalismo en la segunda mitad del siglo XIX marcó el triunfo también de la posición “universalista” respecto a los derechos ciudadanos. Dicha posición, aunque no incluía a las mujeres, sentó las bases para que éstas argumentaran cada vez más en torno a la exigencia del reconocimiento de sus derechos políticos, pero también civiles y sociales.

El siglo XX iniciaría con la lucha que llevaría a primer plano la cuestión de los derechos sociales al consagrarlos constitucionalmente e iniciarse un accidentado proceso para la creación de las estructuras jurídicas, institucionales y económicas para establecer las posibilidades de su ejercicio, aunque de forma limitada y desigual. En ese tránsito, los hombres en general ya contaban con el reconocimiento legal de sus derechos civiles y políticos (aunque las condiciones materiales para su ejercicio pleno no fueran las mejores en la mayoría de los casos, debido al autoritarismo prevaleciente en el régimen y a las agudas desigualdades sociales entre clases sociales y regiones), mientras que las mujeres aún tuvieron que organizarse para que les fueran reconocidos esos mismos derechos.

La trayectoria de la ciudadanía social a lo largo del siglo XX y hasta antes de la conformación del Estado Neoliberal siguió caminos distintos para hombres y para mujeres. En los aspectos legal e institucional no parecía haber mayores diferencias: a ambos se les reconocía el derecho al trabajo y a la seguridad social. A ambos aún no les eran reconocidos como tales los derechos a la salud y a la educación en la Constitución, aunque en la práctica se hicieron significativos esfuerzos por establecer las condiciones institucionales y legales necesarias para su ejercicio. No obstante, se daba trato desigual a ambos géneros en las propias leyes e instituciones, ya que, por ejemplo, durante mucho tiempo las mujeres no pudieron ejercer libremente su derecho al trabajo pues debían contar con la autorización del marido; y en caso de incorporarse al trabajo en el mercado formal y contar con prestaciones sociales, no podían extender los beneficios de éstas a sus esposos, mientras que los hombres sí a sus esposas.

La propia dinámica histórica de las relaciones de género y la organización de la división sexual del trabajo sobre todo al interior de la familia (de forma esquemática y

general: mujeres a las tareas de cuidado en el ámbito privado y los hombres al trabajo extradoméstico remunerado en el ámbito público) marcaron el desarrollo de procesos diferenciados de desmercantilización, en un sentido muy similar a lo advertido por O'Connor, Alisa Del Re y Orloff, como analizamos en el primer capítulo. Los hombres tuvieron mayores posibilidades de acceder al mercado de trabajo y en mejores condiciones que las mujeres; aunque a partir de los años 30 y 40 iniciaría un aumento sostenido de la presencia femenina en el ámbito laboral. No obstante este incremento, es evidente que las mujeres gozaron de menores posibilidades de acceso a los servicios desmercantilizadores como titulares vía el ingreso al mercado formal de trabajo, en primer lugar por su aún limitado acceso a esa esfera y en segundo término por el tipo de acceso que tuvieron, siempre más precario en cuanto a salarios y otras condiciones laborales.

Sin embargo, ya venía gestándose un cambio importante al incrementar el acceso de las mujeres a la educación, lo que a la postre a muchas de ellas les iría abriendo mayores oportunidades para participar en el trabajo extradoméstico. El problema es que tal fenómeno no significó una reestructuración o redistribución de la carga de trabajo que suponen las necesarias tareas de cuidado, que siguieron recayendo en las mujeres dentro de la familia e incluso fuera de ella en las instituciones que el Estado creó para prestar servicios educativos y de salud, principalmente.

La construcción de la ciudadanía social a partir de las desigualdades generadas por la división sexual del trabajo no dejó de traducirse en mayor discriminación y desigualdad para las mujeres, si bien, comparativamente es innegable que hacia la década de los setenta tanto hombres como mujeres habían avanzado de manera notable en la consecución de sus derechos sociales, en especial en educación y salud, donde se presentaron los indicadores más espectaculares, y en segundo plano en trabajo y seguridad social, donde el autoritarismo y la fragmentación de los servicios desmercantilizadores no dejaron de hacer mella en el ejercicio de estos derechos, que fueron alcanzándose de forma desigual entre regiones, clases sociales, étnias y géneros.

b) Los tipos de transformaciones que se han presentado con más o menos fuerza y de distinta manera en diversas áreas relacionadas con los derechos sociales, donde mujeres y hombres tienen posiciones y papeles sociales distintos

Justamente en los capítulos tercero y cuarto hemos podido observar que algunos de los primeros efectos de la aplicación del modelo neoliberal se hicieron sentir de inmediato en el ámbito laboral, en particular en los salarios, cuya pérdida de poder adquisitivo ha persistido e incluso se ha agudizado desde fines de la década de los setenta en que empezó a hacerse efectiva la política de “topes salariales”. Esta medida, que a la fecha continúa aplicándose con resultados desastrosos para las condiciones de vida de las y los trabajadores, ha representado en la práctica un estímulo para que mayor cantidad de mujeres participen en el trabajo extradoméstico ante la insuficiencia de los ingresos aportados por los hombres. Sin embargo, dicha participación ha sido en condiciones muchas veces aún más precarias que las de por sí afectadas condiciones laborales de los hombres, tanto por el hecho de que las mujeres continúan recibiendo menores salarios, como por su inserción más desprotegida al mercado laboral y por el hecho de que las tareas de cuidado continúan estando bajo su responsabilidad en la familia, debido a que la división sexual del trabajo no se ha modificado realmente.

Por otro lado, junto con las primeras regresiones en el campo de los derechos laborales, se presentó, lógicamente, una situación más difícil para la seguridad social que comenzó a verse saturada y sin recursos.

En términos de género una consecuencia importante de tal retroceso está en que aquellas actividades que ya absorbía el Estado en el campo del bienestar social (asociadas a tareas de cuidado) regresaron a ser responsabilidad exclusiva de muchas familias, las cuales asumieron tal costo sobre todo a expensas de las condiciones de vida de las mujeres que han vuelto a asumir esas tareas en condiciones aún más precarias. Además, dichas reformas tampoco se han planteado sobre la base de un cuestionamiento profundo a la división sexual del trabajo¹, sino simplemente se trazan

¹ Lo cual implicaría una búsqueda de igualdad entre hombres y mujeres, y en consecuencia supondría la formulación de medidas que contemplen a ambos, tanto en el terreno del trabajo extradoméstico, como en el ámbito privado, donde poco se ha hecho por promover la participación de los hombres en el trabajo doméstico. Así, continúa prevaleciendo la idea señalada por Alisa del Re acerca de que se piensa que la actividad de las mujeres es multiforme, por lo que se busca que ellas compatibilicen tareas de cuidado en el

el objetivo de conseguir una “sustentabilidad financiera”, olvidando así la finalidad más importante de ser un mecanismo de redistribución de recursos y mitigar las desigualdades sociales (que pueden ser no sólo de tipo socioeconómico o de clase social, como hemos insistido).

Ya desde los inicios de la aplicación del modelo neoliberal también las áreas de salud y educación resintieron el rigor de la aplicación de las políticas neoliberales. Mujeres y hombres han resultado claramente afectados por tales medidas, y en muchos sentidos son ellas quienes han sufrido en mayor grado esos retrocesos de los procesos desmercantilizadores en salud y educación, como en otros ámbitos. Sin embargo, esto no es absoluto e incluso hay indicadores que les resultan más favorables que a los hombres; situación que no podemos ignorar si es que realmente asumimos una perspectiva de género. Ejemplo de ello son la mayor proporción de mujeres que de hombres de la PEA protegidas por algún esquema de seguridad social, la persistencia de mejores indicadores de esperanza de vida y aprovechamiento escolar entre las mujeres y una ligera mayor cobertura que existe entre las niñas de 6 a 14 años que entre los niños de ese rango de edad.

c) La institucionalización y desarrollo de la perspectiva de género en el seno mismo del Estado Neoliberal, así como sus alcances en ese marco

La perspectiva de género ha sido un factor nuevo que ha puesto sobre la mesa (en el ámbito gubernamental, en los medios de comunicación, en los movimientos sociales, en los partidos políticos, en la academia y en la producción científica) diversas situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres y por tanto, gracias a su institucionalización, en las políticas sociales ha habido algunos cambios en los enfoques y en el reconocimiento de problemas que antes no eran tomados en cuenta. En particular la perspectiva de género ha contribuido a hacer visibles en la escena pública a las mujeres y sus necesidades.

Sin embargo, por diversas causas la institucionalización de la perspectiva de género no ha coadyuvado demasiado a la atención de los problemas de fondo que conciernen a las desigualdades de género y a través de ella diversos actores se han

ámbito doméstico con su trabajo en el mercado laboral; mientras que en el caso de los hombres su actividad se da justamente en el trabajo extradoméstico, de modo que su vida familiar, privada, se subordina a él.

limitado a centrar sus esfuerzos en asuntos “culturales” y de violencia de los hombres contra las mujeres, sin tomar en cuenta las condiciones materiales, estructurales que reproducen aquellas desigualdades.

¿Cuáles son esas causas? Identificamos cuando menos cuatro: 1) la falta de un compromiso real y un respaldo material a la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas (no sólo en las llamadas políticas sociales); 2) las aún persistentes reticencias de diversos sectores sociales para aceptar y participar en los cambios que en la organización social y en especial en las familias suponen la construcción de relaciones igualitarias entre mujeres y hombres; 3) la extracción social e incluso étnica de muchas de las feministas que han ocupado espacios de decisión y asesoría en materia de género (académicas blancas y de clase media), lo cual ha representado un sesgo pues difícilmente se dejan oír las voces de mujeres de las clases subsumidas o de grupos indígenas y campesinos en esos espacios, y 4) que tal proceso de institucionalización ha ocurrido justo en el seno del neoliberalismo y ha estado sobredeterminado por él en varios sentidos, como lo explican Miriam Lang y Ana Alicia Solís, a quienes citamos en el tercer capítulo de este trabajo.

Bajo esas consideraciones es lógico suponer que, pese al avance que en el terreno legal, institucional y de algunas políticas sociales se ha impulsado con el desarrollo e institucionalización de la perspectiva de género para la construcción de la ciudadanía social de las mujeres, puede decirse que su contribución es todavía pobre y no es integral en la medida de que sigue centrada en ver de forma más o menos aislada a las mujeres sin contemplar a los hombres ni las relaciones entre ambos. Mucho menos sitúa esas desigualdades de género (que de ninguna manera pueden estudiarse de manera aislada en virtud de que los sujetos no son monolíticos, están constituidos por diversas posiciones de sujeto, contradictorias y cambiantes) en relación con otras desigualdades sociales, como las de clase, con las cuales se refuerza y amplía.

El balance y algunas tareas pendientes

A partir de nuestro estudio, aun con sus limitaciones, en el balance de la construcción de la ciudadanía social de mujeres y hombres en el México de la crisis del Estado de Bienestar a la puesta en práctica del modelo neoliberal, queda claro, por un lado, que

el paso del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal trajo consigo retrocesos en la ciudadanía social de mujeres y hombres, en todos los derechos sociales, aunque en algunos continuaron mejorando ciertos indicadores (muy probablemente más por inercia o por la conjunción con otros procesos que como “buena” consecuencia de las políticas neoliberales). Por otro lado, la diferencia sexual en la época neoliberal sigue siendo construida en términos de desigualdad dentro de la ciudadanía social, no sólo en el discurso de lo que es o debe ser un ciudadano —que desde ahí sigue habiendo problemas pues poco o nada se ha puesto en entre dicho el modelo de ciudadano-varón-trabajador-proveedor—, sino en sentido de que todos o casi todos los aspectos que le dan sentido y contenido a la ciudadanía social (entre ellos la parte legal, institucional y la participación) le son adversos a la mayoría de las mujeres, aunque en ciertos derechos, repetimos, sí se han registrado avances (nimios, aislados y contradictorios, según hemos podido observar en el capítulo cuarto) en comparación a la situación que se presentaba en las décadas anteriores en cada uno de esos ejes.

Por esta razón, y por el hecho de que los hombres tampoco están en las mejores circunstancias con respecto a las mujeres en algunas áreas, no podemos hacer juicios absolutos; y en ese sentido tampoco podemos conformarnos con afirmar simplemente que las mujeres, todas las mujeres, se encuentran en toda relación social subordinadas a los hombres y en peores condiciones en la construcción de su ciudadanía social sólo por el hecho de ser mujeres. Eso no es correcto ni suficiente para explicar la manera en que ha sido construida la ciudadanía social entre ambos géneros. Ciertamente el discurso y las condiciones de construcción de la ciudadanía social siguen siendo más adversas para el grueso de las mujeres, aún más que para el grueso de los hombres; pero es necesario dar un paso más allá después de esta afirmación, como hemos querido hacer en este trabajo y esperamos haber conseguido al contemplar aspectos tan importantes como las transformaciones del Estado y la referencia a cambios institucionales, legales y socioeconómicos más amplios.

Sin duda quedan muchísimas tareas pendientes en este campo. Aquí no hemos hecho más que abrir y explorar el terreno. Necesario es continuar ampliando y profundizando los esfuerzos por lograr una comprensión más integral de las desigualdades de género dentro y fuera del campo de la ciudadanía social. Necesario es, en esos esfuerzos, evitar los enfoques esencialistas. En ese sentido una

perspectiva como la de Chantal Mouffe puede resultar de gran utilidad como punto de partida para continuar desarrollando explicaciones donde género deje de ser equiparado a mujer, y también para que deje de verse al género de manera aislada del resto de las condiciones y procesos históricos tanto o a veces más determinantes en la complejidad de la producción y reproducción sociales. Asimismo, hace falta articular una perspectiva como la que hemos adoptado con un análisis de los movimientos y procesos impulsados por los grupos sociales subsumidos. Es un paso indispensable que falta dar, desde el estudio de la ciudadanía social a la luz del género, para tener un panorama más completo y preciso acerca de su construcción en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V. y Christian Courtis, "Hacia la exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación en los tribunales locales" en www.pnud.org.ve/archivo/documentos/data (consultado el 20 de enero de 2007)

ABRAMOVICH, V., Añón, M. J., Courtis, Ch., (compiladores). *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, editorial Fontamara, colección doctrinas jurídicas contemporáneas, 2003.

Alianza por la Calidad de la Educación, disponible en el sitio <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/alianzaporlacalidaddelaeducacion> (consultado el 23 de septiembre de 2008).

ÁLVAREZ G., María del Carmen. *La seguridad social en México*, Serie Monografías 4, México, CISS, 1993.

ANDERSON, Jeanine. "¿Pueden los ciudadanos tener familia?", en Hola, Eugenia y Ana Ma. Portugal (eds.), *La ciudadanía a debate*, Santiago de Chile, Ediciones de las mujeres, no. 25, ISIS Internacional, 1997, pp. 102-117.

AÑÓN, María José y José García Añón. *Lecciones de derechos sociales*, España, editorial Tirant lo Blanch, 2002

ARÉVALO de León, Margarita y Patricia Kurczyn Villalobos, "Condiciones de la trabajadora en el nuevo mercado laboral en México" en Bialostosky, Sara (coord.), *Condición jurídica, política y social de la mujer en México*, UNAM-Facultad de Derecho, 2005, pp.137-145.

ARROM, Silvia. *Las mujeres de la ciudad de México 1790-1857*, México, Siglo XXI, 1988.

ARTEAGA Basurto, Carlos y Silvia Solís San Vicente (coords.). *Necesidades sociales y Desarrollo Humano: un acercamiento metodológico*, México, Plaza y Valdés, 2005.

ASTELARRA, Judith. “Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía”, en Torres, Carmen (ed.) *De Nairobi a Beijing .Diagnósticos y propuestas*, Santiago de Chile, Isis Internacional, 1994 pp. 9-16.

BALDERAS Arrieta, Irma, *Mujeres trabajadoras en América Latina. México, Chile y Brasil*, México, Plaza y Valdés/Universidad Obrera de México, 2006.

BARBA Solano, Carlos, “El futuro de la función social del Estado en América Latina. El caso de México” en Alonso, Jorge, Luis Armando Aguilar y Richard Lang (coords.), *El futuro del Estado Social*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Goethe Institut-Guadalajara, 2002, pp. 115-163.

BARBA Solano, Carlos, “La reforma social y el régimen de bienestar mexicano” en Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, CEPAL/ FLACSO/ Miño y Dávila Editores, 2006, pp. 169-209.

BARBA Solano, Carlos, “Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición” en Ordóñez Barba, Gerardo, Rocío Enríquez Rosas, Ignacio Román Morales y Enrique Valencia Lomelí (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, El Colegio de la Frontera Norte / ITESO/ Universidad de Guadalajara, 2006, pp. 51-83.

BENERÍA, Lourdes, “Cambios en los patrones de empleo y la informalización del trabajo: tendencias generales y dimensiones de género” en Piras Claudia (ed.), *Mujeres y trabajo en América Latina. Desafíos para las políticas laborales*, Washington D.C., BID, 2006, pp. 65-98.

BENSUSÁN, Graciela, “Diseño legal y desempeño real: México” en Bensusán Graciela (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Miguel Ángel Porrúa, 2006.

BLANCO Figueroa, Francisco (director). *Mujeres mexicanas del siglo XX. La otra revolución*, tomo 4, México, Editorial Edicol, 2001.

BONFIL, Paloma, “Niñas e indígenas: Desigualdad en los sistemas de educación en México” en Sichra, Inge (comp.), *Género, etnicidad y educación en América Latina*, Madrid, Ediciones Morata, 2004, pp. 31-47.

BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane y Maragaret Sherraden, “Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)” en *Estudios Sociológicos*, Vol. XI, núm. 32, mayo-agosto, 1993, pp. 331-364.

BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane y Orlandina de Oliveira, “Mujer y legislación social mexicana” en *Estudios Sociológicos*, vol. 20, núm. 60, septiembre-diciembre, 2002, pp. 537-581.

BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, COLMEX, Centro de Estudios Sociológicos, 1996.

CALVA, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*, 3° edición, México, Juan Pablos Editor, 1999.

CANO, Gabriela y Georgette José Valenzuela (coordinadoras), *Cuatro estudios de género en el México urbano del siglo XIX*, México, UNAM/Porrúa, 2001.

CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2007*.

COLINAS, Lourdes, *Economía productiva y reproductiva en México: un llamado a la conciliación*, México, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, no. 94, 2008.

CONAPO, *Programa Nacional de Población 2001-2006: Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad*, México, CONAPO, 2001.

COOPER, Jenny y Guzmán Flérida, “Una primera aproximación al análisis de mujeres, trabajo e inserción laboral en México, Estados Unidos y Canadá durante un periodo de ajuste estructural” en González, María Luisa (coord.), *Globalización en México y desafíos del empleo femenino*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 2000, pp. 223-224.

CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza editorial, segunda edición, segunda reimpresión, 2001.

DAMIÁN, Araceli y Julio Boltvinik, “Evolución y características de la pobreza en México” en revista *Comercio Exterior*, Núm. 6, Vol. 53, Junio de 2003, México, pp. 519-530.

DE BUEN, Néstor, *El Estado de malestar, México*, Porrúa, 1997.

DE LA GARZA Toledo, Enrique, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, México, COLMEX, 1988.

DE LA GARZA Toledo, Enrique, *La formación socioeconómica neoliberal. Debates teóricos acerca de la reestructuración de la producción y evidencia empírica para América Latina*, México, Plaza y Valdés/UAM-I, 2001.

DE LA TORRE, Rodolfo, “Más allá de la crítica al neoliberalismo” en Auping, John (coord.), *El análisis económico de los derechos humanos*, México, IIDSES/ Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés, 2004, pp.233-239.

Del Re, Alisa. “El Estado del Bienestar, las mujeres y las políticas sociales en el seno de la Unión Europea” en Villota, Paloma de (ed.), *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*, Madrid, Editorial Complutense, 1998, pp. 231-245.

DEAN, Matteo, “Subcontratación, instrumento de control y disciplina del trabajo” en Memorias del Primer Seminario de Economía del Trabajo y de la Tecnología: La situación de los trabajadores ante los cambios tecnológicos, llevado a cabo del 16 al 18 de agosto de 2006 en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM....

DELGADO Selley, Orlando, “El neoliberalismo y los derechos sociales. Una visión desde la economía y la política”, en revista *Andamios*, vol. 3, no. 5., Diciembre. 2006

DRAIBE, Sonia y Manuel Riesco. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, México CEPAL, Serie estudios y perspectivas, no. 55, 2006.

DUHAU, Emilio, “Políticas sociales, ciudadanía y descentralización” en Calderón Mólgora, Marco Antonio, Willem Assies y Tom Salman (eds.), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Morelia Mich., IFE/El Colegio de Michoacán, 2002, pp. 253-273.

EIBENSCHUTZ, Catalina y Eugenia Vilar, “Políticas sanitarias. Historia, situación actual y propuestas de cambio” en Calva, José Luis (coord.), *Derechos y políticas sociales*,

México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, *Agenda para el desarrollo*, vol. 12, 2007, pp. 192-203.

ESCALANTE Gonzalbo, Fernando. *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana: tratado de moral pública*, México, COLMEX, 2002.

ESCOBAR Chávez, Mario, “Financiamiento de la educación y distribución del gasto en México” en Carmona León, Alejandro, Andrés Lozano Medina y David Pedraza Cuéllar (coords.), *Las políticas educativas en México*, México, Ediciones Pomares, 2007.

EZCURRA, Ana María, *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 1998.

FERNÁNDEZ-CERDEÑA, Araceli, “Masculinidades frente a la vasectomía: la gestación de una brecha” en Loggia, Silvia María y Araceli Fernández-Cerdeña, *Mujeres y hombres frente a las instituciones de salud*, México, COLMEX-PIEM, Serie Cuadernos de trabajo, no. 6, 2006, pp. 77-138.

GALLO, María, *Las políticas educativas en México como indicadores de una situación nacional (1956-1976)*, México, Cuadernos de la Casa Chata, no. 155, SEP, 1987.

GALVÁN, Luz Elena, *La educación superior de la mujer en México: 1876-1940*, México, Cuadernos de la Casa Chata, no. 109, SEP, 1985.

GARCÍA Bedoy, Humberto, *Neoliberalismo en México. Características, límites y consecuencias*, México, ITESO, Serie Contextos y Análisis, no. 2, 1992.

GARCÍA Flores, Margarita, *La seguridad social y la población marginada en México*, México, UNAM, 1989.

GARCÍA Nieto, Héctor Ulises y Arturo A. Pacheco Espejel (coords.), *El Instituto Mexicano del Seguro Social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*, México, Fundación Friedrich Ebert, 2004.

GARCÍA Rañó, Hugo Alonso, “Efectos de las políticas de estabilización y ajuste sobre las fuentes del bienestar social en México” en Nadal, Alejandro y Francisco Aguayo (eds.), *Experiencias de crisis y estrategias de desarrollo. Autonomía económica y globalización*, México, COLMEX, 2006.

GARCÍA, Brígida (coord.), *Mujer, género y población en México*, México, COLMEX/Sociedad Mexicana de Demografía, 2000.

GIDDENS, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus, 1998.

GIMÉNEZ, Daniel M., “Género, previsión y ciudadanía social en América Latina” en Marco, Flavia (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004, pp. 99-150.

GOMEZ, Patricia Laura. “La construcción de la ciudadanía. El caso mexicano” [Trabajo preparado para ser presentado en el IV Coloquio Interdisciplinario de estudios de género, Buenos Aires, del 1 al 3 de diciembre de 1994, Universidad de Buenos Aires].

GONZALBO Aizpuru, Pilar, *Historia de la educación en la época colonial. La educación de los criollos y la vida urbana*, México, COLMEX, 2005.

GONZÁLEZ Jiménez, Rosa María, “Políticas públicas en materia de género y educación: análisis del caso mexicano” en González Jiménez, Rosa María (coord.), *Construyendo la diversidad. Nuevas orientaciones en género y educación*, México, UPN/ Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 49-77.

GORDON, Sara, “Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos” en Ziccardi, Alicia (comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001 pp. 23-36.

GUTIÉRREZ Gallo, Amador y Ma. Matilde Martínez Benítez (compiladores). *La democracia y los derechos sociales y económicos*, México, AMNU/ Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1999.

GUTIÉRREZ Garza, Esthela (coord.). *Testimonios de la crisis. 2. La crisis del Estado de Bienestar*, México, UNAM/Siglo XXI, 1988.

HELD, David. “Citizenship and autonomy” en *Social theory of modern societies*. Anthony Giddens and his critics, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

HOBBSBAWN, Eric, *Historia del siglo XX. 1914-1991*, Barcelona, Crítica, 2003.

HUERTA Moreno, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario” en revista *Política y cultura*, no. 24, otoño 2005, UAM-X, México, pp. 121-150.

IBARRA Colado, Eduardo, “Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo” en Ibarra Colado, Eduardo (coord.), *La Universidad ante el espejo de la excelencia en juegos organizacionales*, México, UAM, 1993, pp. 117-182.

INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2007

INEGI, Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2004.

INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo I, Aguascalientes, Ags., INEGI, 4ª edición, 1999.

INEGI, II Censo de Población y Vivienda, 2005.

INEGI, Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000), Aguascalientes, Ags., INEGI, 2001.

INEGI, *México Siglo XX (Panorama estadístico)*, Aguascalientes, Ags., INEGI, 2000.

INEGI, *Mujeres y hombres en México*, Aguascalientes, Ags., INEGI/Programa Nacional de la Mujer, 1997.

INEGI, *Mujeres y hombres en México*, undécima edición, Aguascalientes, Ags., INEGI/Instituto Nacional de las Mujeres, 2007.

INEGI; *México Hoy*, Aguascalientes, Ags., INEGI, 2007.

JAMES, Estelle, Alejandra Cox-Edwards y Rebeca Wong, “El impacto de género de la reforma a la seguridad social en América Latina” en *Bienestar y política social*, vol. 1, núm. 1, segundo semestre de 2005, pp. 1-34.

JIMÉNEZ Guzmán, Ma. Lucero y Olivia Tena Guerrero (coords.), *Reflexiones sobre masculinidades y empleo*, México, UNAM-CRIM, 2007.

JUSIDMAN de B., Clara, “Derechos humanos y derechos sociales en México” en Ordóñez Barba, Gerardo, Rocío Enríquez Rosas, Ignacio Román Morales y Enrique Valencia Lomelí (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en*

México, El Colegio de la Frontera Norte / ITESO/ Universidad de Guadalajara, 2006, pp. 147-156.

LAGARDE, Marcela. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, España, Ed. horas y HORAS, 1996.

LAGARDE, Marcela. *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, México, UNAM, 2003.

LAMAS, Marta (comp.). *Ciudadanía y feminismo*, México, UNIFEM/IFE, 2001.

LANG, Miriam, "Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México durante los últimos sexenios priístas" en Fernández Aceves, Ma. Teresa, Carmen Ramos Escandón y Susie Porter (coords.), *Orden social e identidad de género. México, siglos XIX y XX*, México, CIESAS/Universidad de Guadalajara, 2006, pp. 125-145.

LATAPÍ, P. (2004). "La política educativa del Estado mexicano desde 1992". *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (2). Consultado el 18 de septiembre de 2008 en: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>

LAURELL, Cristina, *La reforma contra la salud y la seguridad social. Una mirada crítica y una propuesta alternativa*, México, Fundación Friedrich Ebert/Ediciones Era, Colección Problemas de México, 1997.

LEAL, Gustavo F., "Un paseo triste por cinco estaciones de una política abandonada. Salud y seguridad social en el tardopriísmo y el foxismo" en *El Cotidiano*, mayo-junio 2002, año/vol. 18, número 113, UAM-A, México, pp. 91-100.

LOMELÍ, Luz, "Una lectura sociopolítica de la transformación de la política social en México" en Alonso, Jorge, Luis Armando Aguilar y Richard Lang (coords.), *El futuro del Estado Social*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Goethe Institut-Guadalajara, 2002, pp. 165-194.

LÓPEZ Acuña, Daniel. *La salud desigual en México*, 9ª edición, México, Siglo XXI, 1993.

LÓPEZ Suárez, Adolfo, Ignacio Morales Hernández y Elvia E. Silva Beltrán, "El sostenimiento de la educación en México" en *Papeles de Población*, abril-junio 2005, número 44, UAEM, Toluca, México, p. 239-254.

LÓYZAGA De la Cueva, Octavio, Neoliberalismo y flexibilización de los derechos laborales, México, UAM-A, 2002.

LUKES; Steven y Soledad García (comps.). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI de España editores, 1999.

MALDONADO, Alma, “Los organismos financieros internacionales y la educación superior en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial” en *Perfiles Educativos*, enero-marzo 2000, vol. 87, UNAM, México.

MARGÁIN Pitman, Óscar, “Políticas de empleo en México” en Memoria del Seminario de Investigación laboral: Modernización de las políticas de empleo en México y España, México, STPS, 2001, pp. 21-32.

MARQUES-PEREIRA, Bérengère. “Los derechos reproductivos como derechos ciudadanos” en *Hola*, Eugenia y Ana Ma. Portugal (eds.), pp. 119-131.

MARSHALL, T. H. y Tom Bottomore *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza editorial, 1992.

MARTÍN Granados, Ma. Antonieta y Catalina Toledo Ibarra, “La falta de cobertura de la seguridad social en guarderías” en Galeana, Patricia (coord.), *Derechos humanos de las mujeres en México*, México, UNAM, 2004, pp. 516-523.

MARTÍNEZ, Gabriel, *El Estado mexicano de bienestar*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

MENÉNDEZ, Eduardo L., “Poblaciones abiertas, seguras y privadas. Cambios, reorientaciones y permanencias en el sector salud mexicano” en Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *Economía y política*, tomo II de *El Estado mexicano: herencias y cambios*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 151-191.

MESA-LAGO, Carmelo, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, CEPAL, serie Políticas sociales, no. 36, 2000.

MOLYNEUX, Maxine. “Debates sobre comunitarismo, moralidad y políticas de identidad” en *Hola*, Eugenia y Ana Ma. Portugal (eds.), *La ciudadanía a debate*, Santiago de Chile, Ediciones de las mujeres, no. 25, ISIS Internacional, 1997, pp. 15-33.

MOLYNEUX, Maxine. "Género y ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas" en revista *Debate feminista*, México, año 12, vol. 23, abril-octubre, 2001. pp. 3-65.

MONEREO Pérez, José Luis, *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo económico y social, Colección estudios, 1996.

MORALES Garza, Rosalinda, "Mujer y educación en México" presentado en el marco de las *I Jornadas de cooperación en Iberoamérica sobre género y educación* realizadas en Guatemala del 10 al 14 de julio de 2006. Disponible en el sitio <http://www.oei.es/genero/documentos/mex/Mexico.pdf> (consultado el 23 de septiembre de 2008).

MORENO-Bonett, Margarita, *Los derechos humanos en perspectiva histórica. De los derechos individuales a los derechos sociales 1857-1917*, México, UNAM, 2005.

MOUFFE, Chantal. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Paidós, 1999.

NAVARRETE, Ifigenia M. de, *La mujer y los derechos sociales*, México, Ediciones Oasis, 1969.

NORIEGA Chávez, Margarita, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994*, México, UPN/Plaza y Valdés, 2000.

O'CONNOR, Julia. "Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare state regimes: theoretical and methodological issues" in *The British Journal of Sociology*, vol. 44, no. 3, September 1993.

OFICINA del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Mundi-Prensa, 2003.

OFICINA del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos humanos de las mujeres. Actualización del capítulo 5 del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, 2007.

OIT, *Panorama laboral 2004*, Lima, OIT/Oficina regional para América Latina y el Caribe, 2004.

OIT, *Panorama laboral 2007*, Lima, OIT/Oficina regional para América Latina y el Caribe, 2007.

Organización Panamericana de la Salud, Género, salud y desarrollo en las Américas. Indicadores básicos 2007, OPS, Washington, DC, 2007.

ORLOFF, Ann. "Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states" in *American Sociological Review*, vol. 58, no. 3, June 1993.

PARKER, Susan W., "La política de guarderías del IMSS: un análisis y algunas recomendaciones" en Paz López, Blanca Rico (et al.), *Género y política en salud*, México, UNIFEM/Secretaría de Salud, 2003, pp.159-166.

PATEMAN, Carol. *El contrato sexual*, México, Anthropos/UAM-I, 1995.

PAUTASSI, Laura C. (et al.), *Legislación laboral en seis países latinoamericano. Avances y omisiones para una mayor equidad*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, no. 56, Santiago de Chile, 2004.

PAUTASSI, Laura C., "El derecho a la seguridad social. Una aproximación desde América Latina" en Abramovich, V., Añon, M. J., Courtis, Ch., *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, pp. 233-255.

PAUTASSI, Laura, "Legislación previsional y equidad de género en América Latina" en Marco, Flavia (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004, pp. 61-98.

PEDRERO Nieto, Mercedes. Cinco dimensiones sobre la situación de la mujer mexicana: legal, política, bienestar, trabajo y fecundidad, México, UNAM, 1992.

PÉREZ Luño, Antonio-Enrique. *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* España, Gedisa, 2004.

PHILLIPS, Anne. *Género y teoría democrática*, México, UNAM/IIS/PUEG, 1996.

PISARELLO, Gerardo, "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia" en Abramovich, V., Añón, M. J., Courtis, Ch., *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, pp. 23-53.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

PROCACCI, Giovanna, "Ciudadanos pobres. La ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar" en Lukes, Steven y Soledad García (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, 1999, pp. 15-44.

Programa Nacional de Salud 2007-2012

RAMOS Escandón, Carmen (et al). *Presencia y transparencia: la mujer en la historia de México*, México, COLMEX, 1987.

RAMOS, Arturo, *Globalización y neoliberalismo: ejes de la reestructuración del capitalismo mundial y del Estado en el fin del siglo XX*, México, Plaza y Valdés, 2002.

RENDÓN Gan, Teresa, *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX*, México, UNAM/CRIM, 2003.

ROBLES, Martha. *Educación y sociedad en la historia de México*, 8ª edición, México, Siglo XXI, 1985.

ROCHA Baranda, Juan Francisco, "La evolución del derecho sanitario y el derecho a la protección de la salud" en Guillermo soberón Acevedo (et al) *Derecho constitucional a la protección de la salud*, México, Porrúa, 1983, pp. 113-126.

RUEDA Peiro, Isabel, "El derecho de la mujer a un empleo digno: un derecho humano fundamental" en Galeana, Patricia (coord.), *Derechos humanos de las mujeres en México*, México, UNAM, 2004, pp. 565-583.

SÁNCHEZ Olvera, Alma Rosa, "La educación de las mujeres ante el umbral del siglo XXI" en González Marín, Ma. Luisa (coord.), *Globalización en México y desafíos del empleo femenino*, México, UNAM, 2000, pp. 135-166.

SAYEG Helú, Jorge. *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional (1808-1988)*, México, FCE, 1996.

SCHARA, Julio César, *Educación y cultura: políticas educativas*, México, Plaza y Valdés, 2002.

SCHERER, Clara y Francisco Cos, “Las situación laboral de las mujeres en México y su impacto en la salud” en Paz López, Blanca Rico (et al.), *Género y política en salud*, México, UNIFEM/Secretaría de Salud, 2003, pp. 167-173.

SCOTT, John, “Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad” en *Bienestar y política social*, vol. 1, núm. 1 segundo semestre de 2005, México, pp. 59-82.

SECRETARÍA DE SALUD, Boletín de Información Estadística, no. 21, vol. 1 Recursos físicos, materiales y humanos, 2001, México, 2002.

SECRETARÍA DE SALUD, *Boletín de Información Estadística*, no. 23, vol. 1 Recursos físicos, materiales y humanos, 2003, México, 2004.

SECRETARÍA DE SALUD, *Boletín de Información Estadística*, vol. 1 Recursos y servicios, México, números 21, 23 y 26, correspondientes a los años 2001, 2003 y 2006, respectivamente.

SECRETARÍA DE SALUD, *Cuentas en salud en México, 2001-2005*, México, 2006.

SECRETARÍA DE SALUD, Síntesis ejecutiva, gasto en salud 1999-2000, México, s/f.

SEP, *Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional* de la SEP, disponible en el sitio: <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/NACIONAL/index.htm> (consultado el 24 de agosto de 2008).

SEP, Sistema de indicadores educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005, México, 2006.

SHEFNER, Jon, “La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México” en Vellinga, Menno (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 254-284.

SIMÓN, María Elena. *Democracia vital. Mujeres y hombres hacia la plena ciudadanía*, Madrid, Narcea, S. A. de ediciones, 1999

SOBERÓN, Acevedo Guillermo (et al). *Derecho constitucional a la protección de la salud*, México, Porrúa, 1983.

SOLÍS de Alba, Ana Alicia, “Las mujeres y la reforma del Estado en la globalización neoliberal” en Solís de Alba, Ana Alicia, Max Ortega, Abelardo Mariña Flores y Nina Torres (coords.), *Globalización, reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales*, México, Itaca, 2003, pp. 245-262.

SORIA, Víctor, “Estrategia de largo plazo para un desarrollo incluyente de la seguridad social” en Calva, José Luis (coord.), *Derechos y políticas sociales*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, Agenda para el desarrollo, vol. 12, 2007, pp. 159-179.

SORIA, Víctor, M., “La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el período 1971-1985” en Gutiérrez Garza, Esthela (coord.), *La crisis del Estado de Bienestar*, tomo 2 de *Testimonios de la crisis*, México, UNAM/Siglo XXI, 1988

STROMQUIST, Nelly P., “Avances y estancamientos con las reformas educativas neoliberales en América Latina. Algunas consecuencias para la equidad de género” en *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 83, no. 203-204, enero-diciembre 2002, Brasilia, pp. 51-64.

STROMQUIST, Nelly, P., “La dimensión de género en las políticas educativas”, Ponencia presentada en el seminario “Equidad, género y educación. Más allá del acceso”, el 30 de junio de 2005 en Lima, Perú. Disponible en el sitio: <http://www.upch.edu.pe/faedu/seminario/ege/pone/m1/nelly.pdf> (consultado el 18 de septiembre de 2008).

SUÁREZ, Daniel, “El principio educativo de la Nueva Derecha. Neoliberalismo, ética y escuela pública” en Gentili, Pablo (coord.) *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*, México, UACM, 2004, pp. 377-403.

TAMAYO, Sergio. *Los veinte octubres mexicanos. Ciudadanías e identidades colectivas*, México, UAM, Colección de estudios urbanos, 1999.

TETELBOIN, Carolina (et al), “Alternancia y política de salud en México” en *Estudios sociológicos*, año/vol. XXIII, número 001, COLMEX, México, 2005, pp. 75-93.

TUBERT, Silvia (ed.). *Del sexo al género. Los equívocos de un concepto*, Madrid, Ediciones cátedra, 2003.

TURNER, Bryan S. "The Erosion of Citizenship" en *The British Journal of Sociology*, vol. 52, no. 2, (June 2001).

VALENCIA Lomelí, Enrique, "La reemergencia de las políticas sociales en México" en Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *Economía y política*, tomo II de *El Estado mexicano: herencias y cambios*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 103-130.

VARIOS. *Equidad en el Trabajo*. Memoria del Seminario Nacional, México, Secretaría de Gobernación/ Programa Nacional de la Mujer/Gobierno de Puebla, 1999.

VILLARREAL, René, *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. México, FCE /Nacional financiera, 1993.

VILLOTA de, Paloma (editora). *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*, España, ed. Complutense, 1998.

WARD, Peter, *Políticas de Bienestar Social en México. 1970-1989*, México, Nueva Imagen, 1989.

WELTI, Carlos, "Género, fecundidad y salud en la definición de políticas públicas" en Paz López, Blanca Rico (et al.), *Género y política en salud*, México, UNIFEM/Secretaría de Salud, 2003, pp.109-219.

ZAVALA Peniche, Beatriz, "Evolución de los derechos laborales de la mujer" en Galeana, Patricia (coord.), *Derechos humanos de las mujeres en México*, México, UNAM, 2004, pp. 473-485.