

El Programa Nacional de la Mujer

Dulce María Sauri Riancho

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece como uno de sus propósitos promover un conjunto de acciones para garantizar a la mujer igualdad de oportunidades de educación, capacitación y empleo, plena equidad en el ejercicio de sus derechos sociales, jurídicos, civiles, políticos y reproductivos, respeto efectivo a su papel fundamental en la integración familiar, así como la formación y socialización de sus hijos.

Así mismo, establece que la formulación, coordinación y cumplimiento de las políticas que promuevan la participación de las mujeres en el desarrollo, deberán recibir un fuerte impulso a través del Programa Nacional de la Mujer, el cual se aprobó y puso en marcha, mediante decreto del Ejecutivo Federal, el 8 de marzo de 1996.

La ejecución del Programa Nacional de la Mujer, "Alianza para la igualdad" es la observancia obligatoria para todas las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, y conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa será extensiva a la entidades paraestatales.

La coordinación de estos esfuerzos multisectoriales recae en el Secretaría de Gobernación, a través de una Coordinación General del Programa, que cuenta para desarrollar sus funciones con dos instancias de asesoría y apoyo: La Contraloría Social y el Consejo Consultivo que promueven, impulsan y favorecen la participación de todos los sectores involucrados, así como de dar seguimiento a los resultados de las acciones emprendidas.

National Women's Program

Dulce María Sauri Riancho

The National Plan for Development 1995-2000 establishes as one of its purposes to promote a number of actions directed to guarantee women equal opportunities for education, training and work, as well as full equity in the exercise of their social, legal, civil, political and reproductive rights. Full respect to their fundamental role in family integration and in their children's education and socialisation.

It also establishes that the formulation, co-ordination and fulfilment of politics that promote women participation in development should receive a strong impulse via the National Women's Program. This program was approved and put into work beginning on March, 8th 1996 through a Federal Act.

The execution of the National Women's Program "Alliance for Equity" demands from all federal public administration branch offices its obligatory fulfilment in accordance with all applicable legal dispositions. Its obligatory nature is also extended to the paraestatal entities.

The co-ordination of multisectorial efforts relies in the Ministry of Interior, through a Program General Co-ordination, which has two assistance and consultant instances to help it carry on its duties: the Social Consultant and the Consulting Board. These instances promote, impel and favour the participation of all sectors involved and are in charge of following up the results of actions taken.

Programa Nacional de la Mujer

Dulce María Sauri Riancho

Introducción

Por la voz de muchas mujeres y algunos hombres connotados del país, así como por la acción reivindicatoria y la denuncia de organismos sociales, hace ya varias décadas en México se viene expresando, como una necesidad urgente, que debe lograrse el cumplimiento del derecho a la igualdad de hombres y mujeres en todos los espacios de la vida pública y privada, y que ha de darse a ellas las mismas oportunidades que a ellos de participar en y del desarrollo del país.

También hace varios años que se había venido insistiendo en que era necesario -como un primer paso indispensable en el camino de lograr que hombres y mujeres ejerzan sus derechos en condiciones de equidad- que se creara, al igual que, de hecho, ya había sucedido en todos los demás países latinoamericanos, una instancia gubernamental, de alto nivel, encargada de coordi-

nar a las instituciones que participan en todos los ámbitos de la gestión estatal, a fin de que todas ellas atendieran, en el marco de su competencia, a ese fin común de lograr la equidad de género.

Bases jurídicas

Además de la justa necesidad, que ya se venía haciendo evidente, de atender el reclamo social, existen en México diversos cuerpos normativos que hacen obligatoria una respuesta institucional a la problemática antedicha.

El Estado mexicano ratificó, hace casi cuatro lustros, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.¹ Se trata de un instrumento muy completo sobre los derechos propios de la condición femenina, que conforma el fundamento normativo internacional de las medidas a tomar en el ámbito interno mexicano para garantizar a las mujeres

el pleno disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad con los hombres.

El artículo 133 constitucional da jerarquía de normas nacionales a los tratados que estén de acuerdo con la Carta Magna, y ordena que se consideren incorporados a nuestro sistema jurídico una vez que hayan sido debidamente ratificados.

Por otra parte, el artículo 4o. constitucional hace al hombre y a la mujer iguales ante la Ley. México, al firmar la Convención arriba mencionada, se comprometió con las formas exigidas en ella de garantizar la igualdad legal de hombres y mujeres.

Además, los estados participantes en la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, se declararon convencidos de que la equidad de género es cuestión de derechos humanos, condición de justicia social, y presupuesto de una sociedad democrática y desarrollada, y asumieron una serie de compromisos tendientes a lograr que en sus territorios dicha equidad sea pronto una realidad.

Antecedentes

En 1974, año internacional de la mujer, durante el cual se incluyó en el ar-

tículo 4o. de nuestra Carta Magna el concepto de equidad de género arriba mencionado, se estableció el Programa Nacional de la Mujer, encargado de preparar el informe de México a la Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebró aquí en 1975.

En 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, dependiente del Consejo Nacional de Población, que se encargó de promover medidas para el mejoramiento de la condición de las mujeres en México; en 1985 se organizó la Comisión Nacional de la Mujer, con los mandatos de coordinar las actividades sectoriales tendientes a dicho mejoramiento, y de preparar la participación de México en la Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebró en Nairobi ese mismo año.

En 1993 se instaló el Comité Nacional Coordinador, con el propósito de organizar las actividades preparatorias para la participación de México en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Pekín, en 1995, y de coordinar a un grupo de académicas expertas a quienes se pidió que elaboraran el informe mexicano ante dicha conferencia.

El gobierno federal, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, estableció, como objetivo prioritario el de “promover la participación plena y

efectiva de la mujer en la vida económica, social, política y cultural del país”, a fin de “contribuir a consolidar las condiciones para que tome parte en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo en igualdad de condiciones con el varón”.²

En consecuencia, a fin de cumplir las obligaciones legales descritas antes, y los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno federal, mediante un decreto del Ejecutivo, creó el Programa Nacional de la Mujer (PRONAM), encargado de “impulsar la formulación, el ordenamiento, la coordinación y el cumplimiento de acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo en igualdad de oportunidades con el varón”.³

Ubicación y estructura

El PRONAM forma parte del Sistema Nacional de Planeación,⁴ por ende es de observancia obligatoria para las dependencias del gobierno federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene el mandato de verificar de manera periódica si el Programa se está cumpliendo, y qué incidencia va teniendo su acatamiento en la consecución de los objetivos y de las priori-

dades del Plan Nacional de Desarrollo; tiene también el deber de actuar -cuando descubra que alguno de ellos no se está atendiendo- a fin de proponer los correctivos para tal situación.

Por otra parte, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debe vigilar, en lo que le corresponde, el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Los órganos del PRONAM son: la Contraloría Social, el Consejo Consultivo y la Coordinación General.

La Coordinación General⁵ depende de la Secretaría de Gobernación. Es un mecanismo nacional que tiene las funciones de formular, normar, coordinar y vigilar los “programas relativos a la mujer”⁶ y, por tanto, debe:⁷

- Definir, de acuerdo con las dependencias y las entidades de la administración pública federal, los esquemas de coordinación institucional que sean útiles para identificar qué acciones tendientes a atender las necesidades de las mujeres deben incluirse cada año en el Presupuesto de la Federación.
- Promover que se elaboren y publiquen los programas estatales de la mujer, en el marco de los planes estatales de desarrollo, y que se destinen presupuestos estatales y municipales al financiamiento de proyec-

tos que atiendan las demandas de la población femenina.

- Determinar, de acuerdo con las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con los gobiernos estatales y municipales, y con las agrupaciones del sector social, cuáles serán los mecanismos de seguimiento y evaluación de los logros en materia de superación de los rezagos que frenan el acceso de las mujeres al desarrollo.
- Promover en todo el país que se reformen las normas que sean necesarias, en todas las jerarquías, para que el sistema jurídico mexicano garantice a las mujeres igualdad de oportunidades que a los hombres en materias educativa, de salud, de capacitación, laboral y salarial, así como en el ejercicio de sus derechos, especialmente el correspondiente a una vida libre de violencia.
- Establecer mecanismos de coordinación con organismos no gubernamentales dedicados a trabajar en beneficio de la mujer y con instituciones académicas, a fin de que realicen estudios y pongan en marcha proyectos de género, así como buscar la cooperación de organizaciones internacionales, en el desarrollo de proyectos específicos a favor de las mujeres.

La Coordinación está encargada de la operación del PRONAM; acuerda con el Secretario de Gobernación cuáles

serán los mecanismos de consulta y vigilancia de las políticas de apoyo a la participación de las mujeres en el desarrollo, e informa al Consejo Consultivo y a la Contraloría Social sobre los avances en el cumplimiento de sus objetivos.

El Consejo Consultivo es el órgano asesor y promotor de las acciones que se emprenden en beneficio de las mujeres y en cumplimiento del Programa. Es independiente y está integrado por 15 mujeres reconocidas por su compromiso con los esfuerzos por lograr la igualdad de las mujeres y los hombres. Dichas mujeres proceden del poder legislativo, de organizaciones no gubernamentales, del ámbito académico y del sector público.

El Consejo tiene como funciones:

- Impulsar y favorecer que todos los sectores procedentes se comprometan y participen en el cumplimiento del PRONAM, y promover que trabajen en cooperación, a favor de las mujeres, las instancias gubernamentales, académicas y sociales.
- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, y de las que trabajan en beneficio de éstas.
- Vigilar el cumplimiento del PRONAM.

El Consejo, además, debe supervisar y prestar asesoría a la Coordinación del PRONAM, y contribuir a la difusión de sus objetivos, proyectos y resultados.

Asimismo, debe buscar que se instalen consejos consultivos en los estados, intercambiar experiencias y coordinar reuniones con ellos, y promover y participar en la Reunión Anual de Consejos Consultivos Estatales.

La Contraloría Social es el órgano encargado de analizar y dar seguimiento a las acciones emprendidas en beneficio de la mujer; también es independiente y está integrada por siete mujeres representantes de diversos sectores y reconocidas por su compromiso a favor de la mujer. Sus objetivos son:

- Dar seguimiento al cumplimiento de las metas y las acciones que conforman el PRONAM, y proponer medidas de corrección en el caso de que no se estén cumpliendo.
- Desarrollar mecanismos para reforzar y actualizar los sistemas de información de las instancias que participan en el cumplimiento del PRONAM.
- Promover procesos de evaluación de la calidad de los servicios de atención a la mujer.

La Contraloría, en colaboración con la Coordinación General, debe diseñar

un sistema permanente de evaluación del Programa, y establecer mecanismos sectoriales, estatales e interinstitucionales de enlace tendientes a obtener la información que se requiera en la tarea de dar seguimiento a, y evaluar el impacto de, las acciones tendientes a cumplirlo.

La Contraloría debe comprobar el grado de cumplimiento del Programa en los estados, y contribuir a que las autoridades estatales se sensibilicen a ese respecto.

Competencia y atribuciones

Se trata de un programa nacional obligatorio para las entidades de la administración pública federal y para las paraestatales. Los tres órganos encargados de cumplirlo -Coordinación, Consejo y Contraloría- deben normar y coordinar las políticas relativas a la atención de la mujer, así como promover la articulación y la integración eficientes de los programas gubernamentales, y la participación de organizaciones sociales idóneas.

Retos prioritarios

El Programa trabaja atendiendo a siete estrategias fundamentales para la eficacia de sus acciones:

- Incorporar la perspectiva de género en la planeación, el diseño y la ejecución de las políticas públicas tendientes a beneficiar a las mujeres. Ello permite, como punto de partida, identificar cuáles son los obstáculos que limitan su participación plena en la sociedad.
 - Trabajar fundamentalmente en coordinación y concertación. El Programa es de naturaleza multisectorial, como ya se dijo antes, por lo que es fundamental que se dé una participación firme y decidida, de manera coordinada o concertada, de las instituciones gubernamentales, del sector social y académico, y de los organismos no gubernamentales.
 - Buscar el fortalecimiento del federalismo. La diversidad económica, social y cultural del país hace indispensable que se adecuen estrategias, programas y acciones a las condiciones, las necesidades, las demandas y las prioridades de las mujeres en cada entidad federativa del país. Al efecto, ha de propiciarse la colaboración de los gobiernos estatales, de las autoridades locales y de todos los integrantes de la sociedad, en un marco de respeto a la soberanía de los estados y municipios.
 - Procurar el desarrollo jurídico e institucional. Son evidentes las limitantes impuestas al desarrollo igualitario de la mujer por los marcos institucionales y jurídicos. Por ende, es fundamental identificar las instancias responsables de coordinar las iniciativas de los diferentes órdenes de gobierno, los distintos sectores y las diversas organizaciones sociales, y promover los mecanismos de revisión de dichos marcos.
 - Dar seguimiento a las acciones y evaluarlas. Resulta indispensable consolidar las tareas de generación, difusión y análisis de información periódica y comparativa; desarrollar mecanismos que propicien el reforzamiento y la actualización de los sistemas de registro de las instituciones que participen en el cumplimiento del PRONAM, y asegurar la disponibilidad de datos confiables y actuales.
 - Hacer constante difusión de las razones, los objetivos, las acciones y los logros del PRONAM. Resulta imprescindible dar a conocer, en un primer momento, a todos los sectores involucrados, sus planteamientos y objetivos y, más adelante, difundir todo tipo de resultados y productos.
 - Atender los asuntos internacionales que estén dentro del ámbito de competencia del PRONAM, en estrecha colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- El Programa tiene nueve objetivos generales:
- Promover el acceso equitativo y no discriminatorio a la educación.

- Propiciar un sistema efectivo, oportuno y de calidad para el cuidado de la salud de las mujeres.
 - Enfrentar la pobreza que aqueja a las mujeres.
 - Ampliar las oportunidades laborales y de protección a los derechos de las mujeres.
 - Estimular la capacidad productiva de las mujeres.
 - Fortalecer la familia como ámbito de promoción de la igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades para hombres y mujeres.
 - Defender los derechos de las mujeres, y ampliar su acceso a todos los niveles y todas las instancias de toma de decisión.
 - Prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.
 - Promover una cultura de la igualdad mediante imágenes plurales, equilibradas y no discriminatorias de la mujer.
- mas más acuciantes de las mujeres en México:
- Superar los rezagos educativos y mejorar las oportunidades de educación de las mujeres
 - Garantizar el acceso de las mujeres a servicios integrales de atención a la salud.
 - Fortalecer las capacidades de las mujeres y promover su participación en todos los niveles y ámbitos de decisión.
 - Defender y proteger los derechos de las mujeres.
 - Prevenir y eliminar la violencia contra la mujer.
 - Combatir la pobreza que aqueja a las mujeres.
 - Apoyar a las mujeres trabajadoras y el desarrollo de micro y pequeñas empresas dirigidas por ellas, así como proteger sus derechos salariales.
 - Propiciar una distribución más equitativa de las tareas y responsabilidades domésticas y extradomésticas entre hombres y mujeres.
 - Reconocer y valorar la contribución del trabajo no remunerado de las mujeres para la economía y el bienestar de la familia.
 - Propiciar la eliminación de imágenes estereotipadas de la mujer.

A partir de un primer diagnóstico basado, fundamentalmente, en el informe que presentó nuestro país ante la Conferencia de Pekín -el cual, como ya se dijo, fue elaborado por un grupo interdisciplinario, se establecieron, sin perder la orientación estratégica también ya puntualizada antes, y de conformidad con los objetivos arriba indicados, los siguientes llamados retos prioritarios, tendientes a solucionar los proble-

Para vencer estos retos se estableció el compromiso de emprender 182 accio-

nes prioritarias, en las que actualmente está empeñado el PRONAM.

Principales resultados

El proceso de concertación de acciones del PRONAM con las instancias gubernamentales se está articulando y se está buscando hacer que el enfoque de género sea adoptado por dichas instancias -sin lo cual, no solamente puede lograrse poco en cuanto al objetivo de equiparar a hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos, sino resultará magro el beneficio social de las acciones. Cabe mencionar de manera destacada el avance de dicha articulación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante su Coordinación de Asuntos de la Mujer, en lo relativo a la atención de asuntos internacionales, y con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en lo referente a la planeación con enfoque de género, al seguimiento y a la evaluación.

- En el área educativa se han coordinado acciones orientadas a mejorar la condición de las mujeres y abatir los rezagos que las agobian en materia de educación y capacitación en las poblaciones con menores niveles de bienestar. La SEP y el INEGI están trabajando en la desgregación por sexo de los datos sobre educan-
- En materia de cuidado de la salud, las acciones prioritarias más urgentes para las mujeres mexicanas -a fin de atender problemas como los de salud reproductiva y SIDA-, están en parte previstas también en el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1995-2000, coordinado por la SSA. El IMSS y el ISSSTE también tienen, entre sus acciones, algunas tendientes al fortalecimiento de la familia, y al mejoramiento de la condición social de la mujer en igualdad de condiciones que el varón.
- En cuanto a la atención de la pobreza, la SEDESOL está atendiendo al considerando de que la mujer es el sujeto activo y prioritario en los programas institucionales contra dicha pobreza. El Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES) y otras instituciones financieras, junto con el INI, la SEMARNAP, el DIF y DICONSA, entre otras, colaboran en el establecimiento de programas y proyectos de apoyo a mujeres campesinas muy pobres.
- Respecto de la atención de la mujer trabajadora, las acciones involucran a instituciones que tienen injerencia directa sobre el empleo y la capacitación de las mujeres. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social

dos en todos los niveles educativos; el CONAFE está desarrollando programas compensatorios, y el INEA, el DIF, el IMSS y el ISSSTE, impulsan la educación comunitaria.

cumple diversos programas, entre los que destacan la Estrategia de Calidad Integral y Modernización (CIMO), que apoya el desarrollo de proyectos productivos en comunidades de alta marginación y elevado porcentaje de población rural e indígena, y el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT), que fomenta la capacitación para el autoempleo femenino como opción de ingreso a las unidades domésticas, urbanas o rurales. La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural también ejecuta acciones dirigidas a apoyar a la mujer campesina para que pueda crear organizaciones con capacidad de autogestión operativa y organizativa, mediante financiamientos otorgados por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la SEMARNAP y la SEDESOL.

- Para el fortalecimiento de la capacidad productiva de las mujeres, se han establecido mecanismos conforme a los cuales se puedan otorgar créditos con términos de pago flexibles, procedimientos administrativos simplificados y requisitos mínimos, a mujeres de bajos ingresos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, NAFINSA y BANRURAL, han comenzado a aplicar estrategias innovadoras para fortalecer la presencia de las mujeres que trabajan en actividades agropecuarias o que implican transferencia de tecnología, y para brindar atención a las microempresas que perciben bajos ingresos.
- En la línea de garantizar el bienestar de las mujeres dentro de la familia, se puede dar cuenta de acciones del DIF, de la SAGAR, la SEDESOL, la PROFECO y la CNDH, a favor del mejoramiento de la situación de la mujer en el grupo familiar (para, por ejemplo, procurar el logro de la igualdad en las relaciones con su pareja, o el reparto equitativo de labores domésticas entre los miembros del hogar), las condiciones ambientales del entorno físico en que se ubica su vivienda (como recursos básicos de infraestructura sanitaria y de servicios), y los derechos patrimoniales, mediante programas cuyo fin último es el de mitigar las condiciones que son adversas al desarrollo pleno de la mujer y otros miembros de su familia.
- De la atención de los derechos de la mujer se ha encargado la CNDH, que promueve relaciones igualitarias y responsabilidades equitativas de hombres y mujeres dentro de la familia; el ingreso y la permanencia de la mujer en todos los niveles del sistema educativo; su derecho al empleo, a la capacitación y a ingresos equitativos, así como a beneficiarse de los sistemas de seguridad social y de los servicios de atención a la salud, especialmente los de salud reproductiva. La acción conjunta del sector público federal y de las comisiones de Equidad y Género de

las cámaras de Diputados y de Senadores buscan impulsar la participación femenina en todas las instancias de decisión gubernamentales, empresariales, sindicales, de partidos políticos y de organismos civiles. Con el fin de asegurar la congruencia del principio constitucional de igualdad jurídica de hombres y mujeres, con la normatividad secundaria, y cumplir con parte de lo dispuesto en la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, la CNDH efectuó un análisis exhaustivo de las normas nacionales, federales y estatales y, derivado de él, hizo propuestas de modificaciones normativas que envió a los poderes ejecutivos y legislativos locales y federal.

- En el combate a la violencia contra las mujeres -la cual es violatoria de sus derechos humanos e inhibitoria de su desarrollo- están empeñadas la CNDH, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la PGR y la PGJDF. Estas instancias revisaron las normas secundarias para sancionar de manera apropiada y con mayor rigor, todos los actos de violencia cometidos contra las mujeres en los ámbitos público y privado. Además, han emprendido acciones de asesoramiento, rehabilitación y apoyo terapéutico a las mujeres víctimas de violencia y a otras dentro de la familia.

- Para mejorar la imagen de la mujer, el Consejo Nacional de Población ha trabajado en las entidades federativas realizando diversas actividades sobre cuestiones de género y sobre las decisiones tomadas por los estados en las conferencias sobre la mujer de El Cairo, Mar del Plata y Pekín; además, realizó otras acciones de apoyo al aumento de investigaciones y estudios de género. Sin embargo, el desarrollo de las acciones prioritarias de este reto ha estado fundamentalmente a cargo de la Coordinación General del PRONAM.

Es así como el PRONAM ha ido localizando, mediante el establecimiento gradual de relaciones de coordinación con las distintas dependencias gubernamentales, aquellas acciones que ya atienden al objetivo de lograr que la igualdad de las mujeres y los hombres sea real. Asimismo, ha promovido la puesta en marcha de otras factibles a corto plazo y de las que se pueden esperar resultados importantes, y trabaja en el diseño de otras más, cuyos tiempos de cumplimiento pertenecen al mediano y largo plazos.

Notas:

¹ Ratificada por nuestro país el 23 de marzo de 1981.

² Poder Ejecutivo Federal. *Alianza para la igualdad: Programa Nacional de la Mujer, 1995-2000*, p. 6

³ *Ibidem*. Pág. 7

⁴ Esto lo hace tener que responder a la Ley de Planeación y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁵ Fue creada el 26 de junio de 1996. Cabe decir que, a fin de atender a una visión integral de la mujer con todas sus posibilidades y en todos los ámbitos de la vida del país, los diversos sectores de opinión interesados en los asuntos de género habían venido insistien-

do en que un programa de la mujer no debía depender del CONAPO, dentro del cual sus proyectos y acciones se veían sesgados hacia el tema de población.

⁶ Artículo 27, fracción XXVIII Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁷ De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación-