

# Políticas sociales y género

Tomo II

**LOS PROBLEMAS SOCIALES  
Y METODOLÓGICOS**

**Gisela Zaremborg**  
Coordinadora



Serie Dilemas de las Políticas Públicas en Latinoamérica

## Contenido

11 Prólogo  
**Rebeca Grynspar**

17 Introducción  
**Gisela Zaremborg**

### PRIMERA PARTE

#### Los problemas sociales

43 ¿El trabajo remunerado mejora el acceso de las mujeres a las prestaciones sociales? Evidencias de países en proceso de industrialización  
**Shahra Razavi**

87 Políticas conciliatorias entre los ámbitos productivo y reproductivo en América Latina: una cuestión estratégica para abordar la desigualdad  
**María José Moreno Ruiz**

139 ¿Princesa salva a príncipe? Supervivencia, género y políticas de superación de la pobreza en México  
**Gisela Zaremborg**

173 ¿Políticas pro-género o sesgo sexista de la política social? Feminización de beneficiarios y autonomía de la mujer en América Latina  
**José Del Tronco**

## SEGUNDA PARTE

### Los problemas metodológicos

- 225** Progres-Oportunidades: un programa social con compromiso demográfico y perspectiva de género  
**Rosa María Rubalcava**
- 269** Desarrollo y utilización de indicadores con enfoque de género en México  
**Silvia Luna Santos**
- 301** Estadísticas sobre violencia de género: una mirada crítica desde el feminicidio  
**Ligia Tavera Fenollosa**
- 347** Sobre las autoras y el autor

## Introducción

Gisela Zaremborg

La década pasada y lo que ha transcurrido de la actual presentan transformaciones notables en lo que se refiere a la equidad de género en América Latina. Este hecho se hace evidente también en el ámbito específico de los problemas y procesos relativos a la inclusión de la perspectiva de género en las políticas sociales de la región.

En el plano institucional, el movimiento de mujeres, la cooperación internacional y los gobiernos, han generado una serie inusitada de innovaciones. En los ámbitos nacionales éstas han abarcado tanto el ámbito legislativo, como el ejecutivo y el judicial. Al mismo tiempo, se ha incursionado en diferentes niveles jurisdiccionales, prestando atención no sólo al diseño, implementación y evaluación de políticas en el nivel federal, sino también en el estatal y el local.

Simultáneamente, los problemas sociales que enfrentan mujeres y hombres en los ámbitos del mercado, la familia y la protección social estatal se han modificado. Los mayores índices de educación y acceso al mercado laboral de las mujeres conviven con desigualdades persistentes en un marco de precarización de las condiciones de trabajo y de aumento de las exigencias de conciliación entre la esfera de reproducción de la vida y la de producción de los medios económicos para la mantención de la misma.

En este contexto, el presente libro, ordenado en dos tomos, ofrece una serie de estudios temáticos y de casos que permiten al lector realizar un recorrido por temas cruciales que componen el marco actual de la agenda a favor de la equidad de género, en el campo de las políticas sociales con perspectiva de género en América Latina. En este segundo tomo, se analizan algunos problemas sociales importantes en torno a los que gira la agenda sobre política social en la región.

Además, se incluye un apartado con tres trabajos que abordan problemas metodológicos que aparecen frecuentemente al aplicar la perspectiva de género en las políticas públicas.

Para iniciar este recorrido, a continuación se ofrece una introducción cuyo objetivo es ofrecer un marco histórico-analítico para la lectura de los subsecuentes capítulos. En este sentido, se revisan las transformaciones de los procesos y los problemas de la política social con perspectiva de género, tomando en consideración los antecedentes y cambios ocurridos en los formatos de Estado de bienestar de la región, a partir de la década de 1970.

### **Antecedentes de las transformaciones actuales: ¿de dónde venimos?**

Los estudios que han analizado la forma en que las relaciones de género influyen en la provisión social del Estado y en cómo ésta, a su vez, impacta en dichas relaciones, constituyen una base sólida para ubicar coordenadas que permitan realizar un balance de las transformaciones actuales.

En los países del cuadrante noroccidental, los estudios de género han producido una prolífica obra vinculada con el estudio de las relaciones entre los Estados de bienestar y las relaciones de género (véase Orloff, 1996; Sainsbury, 1999). La primera ola de estudios propuso que los estados de bienestar, consolidados en la primera mitad del siglo xx como sistemas nacionales de protección social, reforzaron las desigualdades de género al basarse en a) una división sexual del trabajo en la que el hombre resultaba el encargado de la provisión y mantenimiento del hogar, por un lado, y la mujer de su cuidado, por el otro; b) el sistema de salario familiar, que justificaba el salario superior del hombre y la distribución de beneficios en función de los roles de proveedor y cuidadora mencionados; y c) el matrimonio tradicional como institución que perpetuaba la división de roles entre hombres y mujeres (Gordon, 1988; Ungerson, 1990). De esta forma, estos estudios señalaron la constitución de una doble ciudadanía que ofrecía derechos de independencia a los hombres en su calidad de trabajadores o de soldados, y de dependencia a las

mujeres quienes sólo podían reclamar beneficios en sus papeles de esposas, madres o viudas (Gordon y Fraser, 1994; Ritter, 2001).

Otros estudios de esta primera ola enfatizaron, en cambio, los efectos positivos de la intervención estatal para contribuir a mejorar las situaciones de inequidad, especialmente entre las mujeres de sectores pobres (McLanahan, Sorenson y Watson, 1989).

En una segunda etapa, un grupo significativo de trabajos incluyó una perspectiva comparada, para analizar la variación de situaciones en torno a las relaciones de género en diferentes tipos de estado de bienestar. Un impulso particular se generó al analizar desde la perspectiva de género la conocida tipología de regímenes de estado de bienestar propuesta por Esping Andersen (1990; 1999).<sup>1</sup> Otro grupo utilizó el enfoque histórico para mostrar el papel protagónico —si bien no reconocido— de las redes de mujeres en la construcción de la protección social en el origen de los Estados de bienestar modernos. Entre estos estudios, destacó el trabajo de Theda Sckopol (1992), quien distinguió entre un Estado de bienestar “maternalista” y otro “paternalista”; el primero, centrado en la acción de mujeres voluntarias, estableció regulaciones y beneficios para las mujeres y sus hijos, el segundo, en cambio, estuvo liderado por hombres que a partir de su rol político intentaron establecer programas destinados a la clase obrera masculina. Esta autora propone que en Estados Unidos el segundo tipo de Estado no resultó fructífero en los orígenes del Estado americano, mientras que el primero (“maternalista”) pudo

- 1 Este autor denomina como Estado de bienestar “al modo combinado e interdependiente como el bienestar es producido y distribuido entre el Estado, el mercado y la familia” (Esping Andersen, 1999: 35) Con base en la identificación de la relación público-privada en la provisión social, el grado de mercantilización de los bienes y servicios sociales y los efectos de estratificación de los mismos, el autor delinea tres tipos de regímenes de Estado de bienestar, a saber: el régimen liberal (los países arquetípicos serían Estados Unidos, Canadá y Australia), el régimen conservador-corporativo (incluye a Italia, Alemania, Austria, Francia y Holanda) y el régimen social-demócrata (los casos paradigmáticos de esta tipología son los países escandinavos). Para consultar estudios de género que incluyen alguna clase de diálogo con esta tipología, véase Taylor-Gooby (1991), Sainsbury (1993) y Gustafsson (1994).

implementarse con éxito considerable (su análisis aborda dicha historia hasta las primeras décadas del siglo xx). Para otros países, se torna importante considerar la fuerza del movimiento obrero y los partidos laboristas en la conformación de un Estado de corte más “paternal”.<sup>2</sup>

Para nuestros fines, dichos estudios son relevantes porque permiten detectar los elementos principales que asocian las relaciones de género con el conjunto de políticas sociales destinadas a la protección social en la historia reciente. En este sentido, los mencionados trabajos comparativos permiten observar la importancia de la distinción entre regímenes de bienestar centrados en el modelo del hombre proveedor y la familia tradicional, de otros basados en la categoría de individuo autónomo. Ha sido fundamental detectar, además, la postura de esos regímenes en torno al trabajo doméstico no remunerado, a la conciliación entre esfera productiva y reproductiva y a la distribución de beneficios a una gama amplia de beneficiarias mujeres (madres solteras, desempleadas, retiradas) no reducible a la figura de esposa de la familia tradicional. Con estas variables en mente, este grupo de estudios ha podido recrear otras tipologías que no coinciden necesariamente con las construidas por la literatura principal (*mainstream*) en el tema.

Por otra parte, los estudios históricos, aunque primordialmente centrados en las últimas décadas del siglo ix y primeras del xx, permiten observar la importancia de a) las corporaciones obreras, campesinas y empresariales *vis à vis* la fortaleza del movimiento y las redes de mujeres, b) las ideologías imperantes sobre la maternidad y el rol de la mujer en la familia (especialmente si se las consideraba compatibles con el trabajo pagado) y c) los discursos sobre el crecimiento poblacional (y la importancia asignada a la natalidad), en el contexto de los legados de guerra vividos.

- 2 Para consultar otros trabajos relacionados con el “maternalismo” en los orígenes del Estado de bienestar, véase Lake, (1992) y Koven y Michel, (1993). Para la época posterior a la década de 1920, es útil consultar el trabajo de Harvey (1998), quien muestra cómo el movimiento de mujeres en Estados Unidos pierde influencia sobre la agenda de política social frente a corporaciones empresarias y partidos políticos tradicionales.

¿Cuántos de los elementos mencionados sobreviven?, ¿cuántos han sido modificados? ¿Cómo han impactado estas transformaciones en la relación recíproca y fundamental entre género y política social? Antes de pasar a abordar estas preguntas, con el fin de adentrarnos en el balance de la actualidad, se deben realizar algunas observaciones específicas para los antecedentes en la región.

### **Antecedentes de las transformaciones actuales en América Latina**

Para el caso de América Latina resulta pertinente realizar dos observaciones. En primer lugar, no hay consenso acerca de si puede considerarse la existencia de Estados de bienestar en el mismo sentido que se hace para las naciones del cuadrante noroccidental. Hecha esta salvedad, diversos autores han realizado aportaciones interesantes a los desarrollos existentes; entre ellos, interesa señalar las construcciones realizadas por Filguiera (1997) y por Draibe (2005). El primero considera *cómo* gasta un Estado y *cuánto* (diferenciándose en esto último explícitamente de Esping Andersen, al argumentar que la baja proporción del gasto público en muchos Estados latinoamericanos amerita dicha inclusión cuantitativa para la construcción de tipologías).<sup>3</sup> Con base en ello, establece una tipología conformada por tres grupos: a) países con sistemas de universalismo estratificado (Argentina, Chile), b) regímenes duales (Brasil, México) y c) regímenes excluyentes (Guatemala, Honduras, El Salvador, Bolivia, Ecuador, entre otros). Consideramos que la utilización de las nociones de dualidad y exclusión en esta tipología, tienden un puente a las observaciones que podemos realizar desde la perspectiva de género para los Estados de bienestar en la región.

- 3 Este autor revisa previamente la tipología de Mesa Lago (1991), quien diferencia entre países pioneros, intermedios y tardíos en orden a su grado de cobertura, la estratificación de la calidad de los servicios y las condiciones de acceso. Los pioneros son lo que más se acercan a los grados deseables en términos de inclusión, eficacia y calidad, mientras que los tardíos, en el extremo opuesto, presentan una baja cobertura, un limitadísimo menú de opciones de servicios y una desproporcionada calidad y cantidad de beneficios a los sectores efectivamente protegidos.