Políticas públicas dirigidas a la mujer



PAN Acción por México



Gabriel Huerta Medina.
Compilador

Índice

Introducción.....6
Prólogo.....7
1 Del deber ser al ser: Cómo construir el bien común a través de las políticas públicas.....8
2 Desafíos de las políticas públicas para mujeres rurales.....14
3 Una política pública de la mujer con perspectiva de género.....24
4 El enfoque de género en las políticas públicas.....31
5 Fomento de la participación ciudadana y colaboración en la política pública.....37
6 Herramientas para incorporar el enfoque de género en planes y políticas públicas.....44
7 La participación ciudadana indígena desde la co-creación en las políticas públicas de los gobiernos 51
8 Evaluación de políticas públicas con enfoque de género.....56
9 Las políticas públicas de la salud para la mujer en México.....64
10 Metodología para el análisis de políticas públicas.....69
11 México: el gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género.....76
12 Las políticas públicas desde una perspectiva de género.....83
13 Políticas públicas, mujeres y género.....94
14 Las políticas públicas para mujeres rurales y el Partido Acción Nacional.....101
15 Políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres en México.....111
16 Los grandes desafios: Trece retos para que las politicas públicas eleven la calidad de vida.....117

Derechos reservados, 2024
Partido Acción Nacional
Av Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizada
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Introducción

Las políticas públicas son herramientas importantes, porque son como programas de acción de nuestros gobiernos, pero aquí se estará hablando de las políticas públicas de las mujeres, es decir son las acciones que estan encaminadas atender las diferentes necesidades que tienen las mujeres. Estas políticas públicas estan o deberían estar enfocadas a la integración de las mujeres, porque a pesar de los avances que sea tenido aun hoy en día sigue habiendo discriminación, violencia, y falta de equidad de género.

Sólo a través de las políticas públicas, lograremos elevar la calidad de vida de las mujeres, pero siempre y cuando que el gobierno tambien ponga de su parte, asi tendremos un pensamiento congruente y se podrán llevar las acciones pertinentes para llevar las mejores políticas públicas dirigidas a la mujer mexicana.

Hoy más que nunca, se tienen que hacer esfuerzos para que las diferentes políticas públicas, no se elaboren de forma aislada, sino al contrario tienen que estar totalmente integradas para tener mejores resultados de estas políticas públicas de las mujeres, pero para saber si realmente estan respondiendo estas políticas públicas, es importante conocer y evaluar, el impacto que estas tienen la vida de cada una de las mujeres.

Es necesario que se empiece a revalorar las políticas públicas y ser más bien un instrumento al servicio del bien común, debemos procurar las condiciones necesarias para que las mujeres estén plenamente realizadas, en cualquier nivel de la sociedad.

Prólogo

La equidad de género ha ido recaudando importancia sobre todo en las políticas publicas a nivel nacional, es indispensable porque esto permite crear estrategias para el desarrollo democrático. Como sabemos sigue existiendo la desigualdad de género, es aquí, donde tendría el gobierno que poner atención para la formulación de mejores políticas públicas para la mujer.

En esta compilación titulada: “Políticas públicas dirigidas a la mujer”, permitirá reflexionar sobre la forma de que se han ido incorporando las políticas públicas en México, permitiendo resolver los problemas que se han venido dando de estas políticas y así tener claro cuáles serán los retos que presentarán en la actualidad.

El reto es que podamos aplicar en México estos desafíos para convertirlos en verdaderas políticas públicas, teniéndolas como base para así poder tener una mejor calidad de vida, para las mujeres y para la ciudadanía de nuestro país.

Es necesario analizar las políticas públicas que ayuden positivamente en el logro de las mujeres, para así puedan alcanzar un mejor desarrollo democrático, por este motivo el Estado debe desempeñar una verdadera sociedad igualitaria, y para esto las políticas públicas son una herramienta fundamental para impulsar la equidad de género y así solucionar muchos problemas de la desigualdad que afectan a todas las mujeres en México.

Del Deber Ser al Ser: Cómo Construir el Bien Común a través de las Políticas Públicas

Luis Martínez Alcántara[1]

El filósofo español Xavier Zubiri ofrece abundantes elementos para explicar la construcción del sentido de la vida, al realizar un análisis profundo de la realidad propia del hombre y de la forma en que configura su vida. Sostiene, pues, que el hombre es un ser de realidades.

Sin embargo, ¿cuál es la realidad actual de los seres humanos? Miguel Ángel Suarez Hernández, filósofo mexicano, describe muy bien la realidad actual de las personas humanas: "Hoy en día -plantea- es necesario insistir en la importancia de ver al hombre como unidad sustantiva que a diario configura su personalidad e historia en la realidad misma y en alteridad con sus semejantes. Esto puede resultar evidente, pero hechos como la guerra, el hambre, el consumismo, el mercantilismo, la indiferencia, la marginación de los más débiles y desprotegidos, etc., constatan que el hombre ha ignorado la realidad que le es propia.

"estos lamentables fenómenos, a los que se puede sumar la tendencia a globalizar todo menos los valores humanos, terminan por negar la primacía y centralidad de la persona y la anulan reduciéndola a ser destinataria de prácticas que deshumanizan y enajenan; en su pretensión por alcanzar mayores niveles de comodidad, poder y grandes ganancias económicas, por ejemplo, suele observarse la explotación del trabajador y la pérdida del sentido humano del trabajo, de la economía, la cultura, la sociedad y la política".



Entonces, ¿cómo podremos transformar nuestra realidad a la luz de la construcción del bien común para lograr una Patria ordenada y generosa y una vida mejor y más digna para todos?

Quiero compartir con ustedes tres herramientas que considero son indispensables: el análisis en sí mismo, el análisis retrospectivo y el análisis prospectivo.

Ustedes se preguntarán por qué el análisis. Porque si el hombre es un ser de realidades, la riqueza de su realidad pasada sirve para su realidad presente y sobre todo para su realidad futura; es decir, el pasado proyectado al presente y el presente proyectado al futuro.

En retrospectiva debemos aprender de los aciertos y los errores que ha tenido la humanidad. En

1 Martínez Alcántara, Luis. Trece retos para que las políticas públicas eleven la calidad de vida. México: PAN, 2013. Págs. 98-110

prospectiva debemos construir nuestro futuro. Y eso es lo que estamos haciendo.

En retrospectiva hemos analizado los avances y los retrocesos de la transición de México y, asimismo, prospectivamente, hemos planteado hacia dónde va el país y hemos planteado varios escenarios.

Hemos proyectado el pasado al presente y el presente lo estamos proyectando al futuro.

Esta luz nos ha permitido no solamente comprender nuestra realidad actual sino también, con base en la prospectiva, tratamos de visualizar y contribuir en la construcción de una nueva comunidad: en el contexto del humanismo, buscamos elevar la calidad de vida de los mexicanos a través de los 13 retos para que las política públicas eleven la calidad de vida, promovemos la construcción del bien común, es decir, buscamos proyectar el presente al futuro.

¿Esto es posible? Efectivamente es posible. Pondremos un ejemplo, con toe as as reservas posibles.

En el contexto de la prospectiva, en lo personal me llama mucho la atención e Museo de la Planeación de Shangai. Ellos han aprendido a construir el futuro sin descuidar el presente.

La visión que ellos tienen es que para el año 2020 la ciudad de Shangai llegará a ser un centro mundial para la economía, las finanzas y el comercio, dotada de grandes mercados de capital, un alto potencial de talento humano, artículos de consumo, tecnología e información. La ciudad surgirá como un centro regional de embarque, manufactura, tecnología y servicios.

Por otra parte, cabe destacar que los chilenos han desarrollado en forma excepcional el análisis prospectivo como lo veremos más adelante. Cabe destacar lo que plantea Carlos Salazar Vargas en su libro políticas púbicas, donde sostiene que "la literatura en español sobre estudios del futuro no es particularmente abundante. De lo que existe, buena parte corresponde a traducciones de otros idiomas, especialmente del francés y del inglés".

El gran reto que tenemos a través del análisis, principalmente del retrospectivo y del prospectivo, es la responsabilidad que tenemos de construir el futuro con base en el presente y, asimismo, aprovechar toda la riqueza de nuestro pasado con sus luces y sus sombras, con sus avances y sus retrocesos.

Reitero: el pasado proyectado al presente y el presente proyectado al futuro. ¿Cómo hacerlo? A través del análisis, en sus diferentes vertientes.

Una orientación para el examen de un área de conocimiento.

Algunas descripciones relativas a las cuestiones centrales que deben ser planteadas.

Criterios de importancia para seleccionar los datos para el análisis

Algunas directrices para un ordenamiento jerárquico de la información, en términos de su importancia en un análisis dado.

Determina los límites en forma tal que las claves de un "campo" de conocimiento pueden ser separadas de las de otro "campo".

Establece las variables importantes que se convierten en puntos focales, a cuyo rededor pueden clasificarse y aglomerarse las claves.

Refina los ordenamientos de importancia que llevan a un proceso de colocación de algunas claves en una posición central, mientras que otras son eliminadas o colocadas en posición subordinadas.

Proporciona hipótesis que conectan grupos de claves y las relaciona entre sí

Con base en esto, podemos concluir que el análisis social: Permite conocer a los diferentes sectores de la sociedad.

Es un instrumento eficaz que nos proporciona el conocimiento de las estructuras de la sociedad: tanto la política y la económica, como la cultural, la social y la religiosa.

Responde básicamente a tres preguntas: ¿Cuáles son los problemas que enfrentan los actores? ¿Quiénes so los actores o las partes que resultan afectados por una situación específica o que tienen la capacidad de intervenir? Y ¿Cuáles son las opciones para tomar una acción?

Identificar quiénes tienen el poder, quiénes toman las decisiones, quiénes se benefician y quiénes no se benefician de esas decisiones. Hace posible que veamos las interconexiones e influencias que actúan en cualquier sistema social.

Por otra parte, debemos tener presente que el Análisis prospectivo permite la exploración de posibilidades futuras basadas en indicios presentes.

A través del Análisis prospectivo: Se examina el presente con un enfoque diferente del futuro

Se integran resultados de investigación de diferentes campos de conocimiento

Ayudan a una mejor toma de decisiones para la construcción del futuro deseable

Se construye el futuro como una visión retrospectiva.

La prospectiva se puede definir de la siguiente manera: Ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir.

Conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o de predecir el futuro en una determinada materia**.**

Disciplina que prevé la estructura metodológica para la anticipación mental del futuro.

Dentro del análisis prospectivo está el método de los escenarios: podemos definir un escenario como una descripción de las circunstancias, condiciones o acontecimientos que pueden representar la situación del entorno en un momento futuro del tiempo. Definido así, un escenario no es una previsión del futuro, sino un análisis cualitativo de cómo puede ser dicho futuro.

Un escenario es bien un instrumento de enseñanza y aprendizaje que ayuda a comprender mejor la posible evolución del futuro, y en el que el esfuerzo que se realice para la definición del mismo tiene tanta importancia o más que el resultado final que se puede conseguir.

La importancia de la elaboración de un escenario está en que obliga a pensar sobre la variable relevantes que definen la evolución del entorno, cómo se interrelacionan entre ellas y cuáles pueden ser, por tanto, las consecuencias de las decisiones estratégicas actuales.

Para que la construcción de un escenario sea útil en el análisis del entorno futuro, es preciso que reúna una serie de características:

Debe ser suficientemente exhaustivo, es decir, debe identificar y recoger las principales variables que definen el entorno.

Debe ser tan probable como cualquier otro escenario exhaustivo basado en la misma serie de circunstancias.

Es importante asignar probabilidades a priori a las variables clave elegidas, intentando reflejar en dichas probabilidades la posible distribución de frecuencias en las ocurrencias o no de las mismas.

Debe ser consistente en sí mismo, es decir, no debe incurrir en contradicciones.

Se puede elaborar más de un escenario probable, basado cada uno de ellos en diferentes hipótesis sobre la evolución, por ejemplo, de la variable clave más importante de entre las definidas.

La elaboración, análisis y comprensión de los escenarios debe permitir analizar mejor la posible evolución del entorno. Ello debiera conducir a una mejor definición de las estrategias, pudiendo elegir incluso diferentes estrategias para cada uno de los posibles escenarios que puedan presentarse.

Los escenarios son herramientas utilizadas para hacerse cargo de un problema central o acción con un sentido de visión y eficacia.

Los escenarios ayudan a visualizar el futuro que los actores pueden esperar si las tenencias actuales continúan y no se realiza ninguna acción para cambiarlas (tendencias); concebir un futuro ideal con base en las fortalezas y los logros actuales; comparar opciones e identificar prioridades; e identificar las rutas más corta para finalizar tareas, paso a paso, junto con otras labores paralelas que podrían realizarse en cualquier momento dentro del proceso.

También en el análisis prospectivo es necesario considerar las estrategias. El proceso de generación de estrategias, que no es más que la dirección estratégica llevada a la acción, comenzará con un análisis del entorno interno y externo de cada región/país, identificando cuáles son las oportunidades y amenazas que se atisban en el entorno externo y cuáles son los puntos fuertes y débiles existentes en la estructura interna.

Es posible establecer ya distintas alternativas de acción (definición de posibles estrategias)

mediante las cuales conseguir los objetivos fijados anteriormente. Es muy importante tener en cuenta que el futuro no es fijo c invariable, sino cambiante y modificable por una diversidad de factores que no siempre se pueden controlar. En este sentido, las alternativas estratégicas propuestas deben respetar un margen de flexibilidad lo suficientemente ancho para permitir la adaptabilidad de tales líneas de acción a los cambios del entorno.

Una vez establecidas las posibles estrategias a implantar, deberán pasar por un análisis de viabilidad. La siguiente fase consistirá en la evaluación y elección de las alternativas estratégicas propuestas, para finalizar con la implantación progresiva de los planes definitivos.

Todo el proceso debe ser continuamente revisado y controlado, de tal forma que la estrategia se adapte siempre a los cambios reales que ocurren tanto dentro como fuera de aquellos que están trabajando para construir la Civilización del Amor, de tal forma que no existan desviaciones importantes entre los objetivos deseados y los realizados.

En el contexto del análisis también hay que considerar como una herramienta muy valiosa de trabajo el análisis de las Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).

El análisis FODA es la sigla usada para referirse a una herramienta analítica que nos permite trabajar con toda la información que poseamos sobre determinado tema y es útil para examinar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

Estos tipos de información o factores, pueden dividirse en internos y externos: fortalezas (internas); debilidades (internas); oportunidades (externas) y amenazas (externas).

A manera de conclusiones: aprender a escuchar para construir el bien común:

Como la persona humana es un ser de realidades debemos tener presente que toda persona humana tiene inteligencia (capacidad de elección) y voluntad (capacidad de **acción).**

Con la inteligencia, el hombre “aprehende” el conocimiento a través de la sinapsis: las neuronas “se abren” y al “cerrarse” aprehenden (capturan) la realidad; es decir, a través de nuestros sentidos estamos “aprehendiendo la realidad.

Pero también entra en juego la voluntad, porque podremos comprender la responsabilidad que tenemos a nivel personal, como mexicanos, pero si no tenemos la capacidad de acción (voluntad) solo quedará en buenos deseos.

En este contexto quiero detenerme un poco y comentar brevemente el liderazgo de Atila, que aún y con sus métodos atroces de guerra es considerado para algunos como un modelo a seguir en el liderazgo moderno.

Atila fue guerrero bárbaro que vivió en el siglo V después de Cristo, y tenía tres cualidades que debemos imitar: saber escuchar, saber preguntar y la cercanía con la gente.

También a Atila se le atribuye una gran inteligencia para no hacer aquellas preguntas cuya respuesta no estuviera dispuesto a escuchar.

Atila daba también mucho peso a la cercanía con la gente, principalmente en la toma de decisiones, considerando que no se pueden dar las condiciones para decidir cuándo se desconoce la situación real de lo que está pasando en el campo donde se está generando la acción”.

Atila escuchaba los informes recibidos de su gente basado en la utilidad de cualquier información contenida en ellos. Hoy es muy característico que algunos líderes sólo escuchan aquello que ellos quieren, por lo que rechazan todo lo que contravenga lo que ellos esperan.

¿Qué diferencia hay entre oír y escuchar? Oír simplemente es percibir el “ruido› externo. Escuchar significa concentrar todos nuestros sentidos para “aprehender» la realidad y transformarla en conocimiento.

En el ámbito humano: Debemos escuchar las necesidades reales tanto materiales como espirituales de nuestros semejantes.



Debemos escuchar una recta concepción antropológica: el ser humano está formado por cuerpo y espíritu y obedece a un principal estímulo que es el que le ofrece la posibilidad de alcanzar su propia realización: servir y poner en juego todos sus talentos en el servicio de los demás como vía de autorrealización. Ser líder es servir, porque quien no vive para servir, no sirve para vivir.

Debemos tener presente que el contexto histórico de cada época obedece a una determinada visión antropológica. Pero hay que afirmar que el hombre está formado por espíritu y materia.

Por jerarquía, los valores humanos son: espíritu, razón, sentidos y materia.

Un concepto acertado sobre el hombre es el que concibe al ser humano como persona, dotado de cuerpo material y alma espiritual, cuya inteligencia y libre voluntad le permitan actuar con responsabilidad sobre sus propias acciones. Asimismo, posee derechos universales, inviolables e inalienables, a los que corresponden obligaciones inherentes a la naturaleza humana individual y social.

Si esta visión integral se fracciona se cometen muchos errores, porque se tiene una visión parcial del hombre.

¿Cuándo se dio el rompimiento de la unidad sobrenatural con lo natural? Históricamente, a finales del siglo XVIII, la Revolución francesa es el primero de una serie de eventos en los órdenes político, social y económico que sacudieron al mundo.

Rousseau proclamó en su Emilio que “no tengo más que consultarme sobre lo que quiero hacer; todo lo que siento que es bueno, es bueno; todo lo que siento que es malo, es malo”.

Lo más significativo es que se rompió la unidad de lo sobrenatural con lo natural; es decir, rechazaron lo espiritual y sólo se quedaron con lo material y como consecuencia con una visión parcial del hombre.

En el ámbito político: Debemos escuchar la riqueza del humanismo

Debemos escuchar que la política como ciencia, arte y virtud debe estar al servicio del bien común y la justicia social. Y, dicho sea de paso, la economía y la empresa son medios y no fin; es decir, son con, por y para el ser humano.

Sólo escuchando construiremos y avanzaremos en el bien común y en la justicia social en beneficio de las y los mexicanos.

En resumen: aprendamos a escuchar. Aprendamos a concentrar todos nuestros sentidos para “aprehender” la realidad y transformarla en conocimiento.

Tendamos presente que conocer, en francés, significa volver a nacer. Asimismo, en el contexto de la comunicación quiero destacar que informar significa dar forma. A través de la información y del conocimiento somos o debemos ser mejores personas.

A través de la información y del conocimiento escuchemos las necesidades materiales y espirituales para construir políticas públicas que verdaderamente eleven la calidad de vida de las personas.

A través del análisis retrospectivo y prospectivo construyamos el bien común donde se logren esos *13 retos para que las políticas públicas eleven la calidad de vida* para beneficio de los mexicanos.

Construir el bien común es responsabilidad de todos.

Desafíos de las Políticas Públicas para Mujeres Rurales

Miriam Aidé Núñez Vera[1]

La integración de la perspectiva de género en las políticas públicas es resultado del movimiento de mujeres y de las teóricas feministas en los diferentes países de América Latina y el Caribe. Las agendas públicas reconocen la ciudadanía de las mujeres, sus derechos sexuales y reproductivos, su condición subordinada y la discriminación sexual que viven en las distintas sociedades. La puesta en marcha de instituciones, programas y acciones, nos revela las orientaciones en las que ha derivado el marco analítico y comprensivo de las relaciones de género.

En el diseño de políticas públicas para las mujeres se ha respondido a enfoques de incorporarlas al desarrollo, a su empoderamiento y a la igualdad de género. Las diferentes estrategias de intervención buscan incidir en su equitativa participación en donde se vislumbra una nueva sociedad sin exclusiones y en transformar los distintos espacios que condicionan las realidades y relaciones en Tinkertre los hombres y mujeres. El accionar de la política pública en las últimas tres décadas, permite analizar los enfoques que le dan sustento para reflexionar desde su concepción, objetivos y recursos, hasta su cuestionamiento por el reforzamiento de las ideas tradicionales de la mujer y alejamiento de la propuesta feminista. La integración de la perspectiva de género en sociedades marcadas por la desigualdad social requiere de desafíos no solo institucionales, sino también de un rediseño del contexto económico, político y social. No bastan los esfuerzos de las instituciones, se requiere también la revisión de la cultura de género que permitirá la definición de compromisos de la sociedad en su conjunto y el Estado para avanzar en el camino de mundos posibles para ambos sexos.

En este sentido, este trabajo examina la elaboración de políticas públicas para el desarrollo en términos de género. Está organizado en cuatro partes. En la primera se presentan algunos rasgos del proceso de globalización y su repercusión en las mujeres. En la segunda, se presentan las diferentes propuestas que atienden la problemática, que nos permiten vislumbrar los límites trazados en su diseño y alcances. En la tercera, se revisan experiencias de programas y políticas adoptadas en nuestro país, para reflexionar sobre el sentido de las mismas. Finalmente, se plantean, desafíos en el diseño de políticas públicas para una sociedad verdaderamente equitativa.

Las mujeres y la globalización

El nuevo ordenamiento mundial ha implicado la redistribución espacial de la producción, una redefinición de la división internacional del trabajo y movilidad nunca vista, así como la expansión de las comunicaciones e informática. La globalización en términos económicos, tiene como principal objetivo el libre mercado, en donde la individualidad, competencia y flexibilidad, son las características principales que se impulsan para el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas económicos, políticos, sociales y culturales en todo el mundo.

Este proceso ha transformado una vez más las relaciones entre los géneros y las subjetividades. Proceso que ha producido entre regiones, entre sectores socioeconómicos y entre géneros, diferentes consecuencias en la calidad de vida de las personas. El capitalismo global es un sistema que genera pobreza e inequidad sin precedentes para amplios sectores de la población en todo el mundo. Los costos sociales son enormes y han desembocado en: la incapacidad de hombres y mujeres para adquirir los bienes necesarios para su sobrevivencia; la precariedad en los mercados laborales y el trabajo asalariado y no asalariado; la informalización de la economía y la precariedad del trabajo femenino; el creciente desempleo; el recrudecimiento de los conflictos por la tenencia de la tierra y los recursos naturales; el incremento de los flujos migratorios internacionales; el cierre de empresas medianas y pequeñas y, un drástico recorte en el gasto social.

1 Núñez, Vera, Miriam Aidé. Desafíos de las políticas públicas para mujeres rurales. En: Revista Economía y sociedad. Vol. XIV. No. 21, enero-junio del 2008. Págs. 77-97



Estamos ante un modelo económico excluyente, no integrador, que incrementa la polarización entre pobreza y riqueza. El mundo está dominado por unas cuantas personas, quienes guían la producción y determinan quien puede acceder al progreso. Pocos son los que pueden competir y la gran mayoría de la población es la que se encuentra marginada y en la pobreza absoluta. Estamos ante un sistema global que profundiza las desigualdades sociales existentes, que trastoca las distintas culturas, identidades y estilos de vida. La desigualdad es una constante ahora en cualquier lugar de la sociedad mundial. Las sociedades globales crean a su interior mundos separados, esto es, en sus formas de organización se da la exclusión de determinados grupos. La flexibilización de los procesos de trabajo, la eficiencia productiva, la liberalización del mercado, la subcontratación y la informalización, son las caras del capitalismo global. La globalización produce mayor exclusión social, en la que importantes contingentes de trabajadores salen de la producción y el consumo, ante la incapacidad del sistema de insertarlos productivamente.

Como fenómeno económico y cultural, la globalización impacta de manera diferente a hombres y mujeres, esta afectación se encuentra condicionada por la vulnerabilidad a la pobreza, la exclusión, la discriminación y la desigualdad social asociadas al género. Por lo que, es necesario el análisis de la globalización de manera diferencial según el

sexo, reconociendo el enfoque feminista para develar la construcción cultural de la diferencia sexual, en la que las diferentes sociedades elaboran un orden cultural sobre las mujeres y hombres mediante un proceso simbólico, del que se derivan las creencias y papeles de las personas. Lamas, señala que la diferencia biológica entre los sexos despliega dos líneas de significaciones complementarias, que producen asimetrías en los derechos y obligaciones de las mujeres y los hombres, que se traducen en capacidades y comportamientos distintos. Cada cultura determina el género en las dimensiones social, económica y política. A través del género se estructura la percepción de lo que es ser mujer y hombre en la vida social. Lo femenino y masculino constituye las identidades, subjetividades, necesidades e intereses de las y los sujetos. Las formas en que se perciben las personas a sí mismas, sus valores y conductas, dan cuenta de la simbolización del género.

La construcción simbólica de la sociedad, considera la esfera pública masculina como fundamental debido a que se le asigna el ámbito del conocimiento y la política, y la esfera privada femenina subordinada por la asignación de la esfera doméstica y los cuidados para la reproducción. Los lugares para unas y otros no están determinados biológica sino culturalmente. La jerarquización de

los espacios es una valoración cultural, en la que los hombres son fuertes y las mujeres las débiles. El género como categoría de análisis permite comprender cómo la diferencia biológica se convierte en desigualdad.

Las mujeres enfrentan actualmente el dilema de la oportunidad o exclusión de la globalización por lo que resulta importante la comprensión de los efectos positivos y negativos de las nuevas realidades que se les presentan en el mundo. Los argumentos económicos plantean las ventajas del proceso de inserción masiva de las mujeres al mercado laboral, sin embargo, la teoría feminista debate sobre la neutralidad de las economías en términos de equidad con lo que desentraña las asimetrías de género en la incorporación al nuevo orden mundial globalizado.

Las investigaciones sobre la globalización se encuentran marcadas por lo que Bakker denomina un silencio conceptual, puesto que los análisis se niegan a reconocer que la reestructuración económica global se produce en un terreno significativo de género. Los efectos de la globalización sobre la vida de las mujeres se encuentran delineados por la feminización del trabajo y la pobreza, así como por la flexibilización y segregación genérica laboral que resultan imposibles de ocultar. El proceso de globalización sólo puede comprenderse con la variable género, con la que se da cuenta del creciente trabajo en la maquila, la industria automotriz, la informalización de la economía, la agroindustria de exportación, las estrategias de sobrevivencia y el incremento en el trabajo gratuito de las mujeres en el hogar.

La demanda de trabajo de las mujeres se presenta porque éstas pueden desarrollar el mismo trabajo por menor pago y en condiciones laborales más precarias que las de los hombres. La razón es la discriminación existente en la sociedad. Pero hay otro factor importante, la flexibilidad del trabajo. El trabajo se vuelve temporal, de subcontrato y a destajo. Cobo, plantea que los nuevos sistemas de producción flexible requieren un nuevo perfil de trabajador/a, deben ser personas capaces de adaptarse a los cambios, dispuestas a la movilidad de puestos y horarios, mal pagadas y en empresas semi-informales. En una economía de cambios globales, entre lo local y global, sus constantes interacciones requieren que las empresas y el mercado de trabajo se liberen de las conquistas obreras alcanzadas puesto que se constituyen en barreras para la competitividad y flexibilidad. Benería y Roldán plantean que la subcontratación de mujeres en las empresas informales en México, se presenta por varias razones: sus ingresos se consideran complementarios al del marido, son más cuidadosas y tienen una actitud más sumisa, aceptan órdenes más fácilmente y no tienden a sindicalizarse, no toman y se ausentan menos que los hombres.

El mundo global, afirma Castells, es un espacio de ganadores y perdedores, de inclusión de quienes pueden refuncionalizarse en la lógica del mercado desregulado y de total exclusión de quienes no embonan en esta lógica. El trabajo en el mundo se feminiza, porque es altamente explotado, desmontable y vulnerable. Este sociólogo señala que la globalización ha intensificado la segregación del mercado laboral entre dos clases de trabajadores: los autoprogramables y los genéricos. Lo que diferencia a ambos es la educación, puesto quien posee ésta puede reprogramarse hacia tareas de cambio en el proceso de producción. De manera contraria, el trabajador genérico se le asigna una tarea determinada, que no requiere de información y conocimiento, puede ser reprogramado y en su mayoría son trabajadoras mujeres. El mercado mundial demanda trabajadores varones cualificados a quienes se les otorgan altos ingresos, en contraposición de empleos temporales, con condiciones laborales precarias y bajos ingresos para las mujeres. La educación no sólo es el único elemento de segregación, los estereotipos y prejuicios de género influyen en la nueva lógica estructural laboral.

Otra dinámica en la que las mujeres se encuentran inmersas en la globalización es la de las estrategias de sobrevivencia, la otra cara de este fenómeno social. Plantear el concepto de estrategias de sobrevivencia es remitirnos a la problemática propia de sectores sociales en condiciones de pobreza. Dada su situación se ven obligados por el sistema capitalista a organizar e implementar opciones para garantizar su producción y reproducción. Las mujeres han tenido que modificar sus principales actividades y complementar otras, aparecen como las principales protagonistas para asegurar la permanencia de las familias.

Las actividades que realizan las mujeres son: de subsistencia, en las que son las únicas responsables de la reproducción familiar y su ingreso lo destinan para el autoconsumo; preparación y venta de alimentos en el ámbito doméstico, que comercializan fuera del hogar; trabajo a domicilio, el cual ha creado un mercado de trabajo femenino que acepta y reafirma el rol tradicional de la mujer dentro de la familia y la sociedad; trabajo informal y la prostitución aparecen como otras formas

crecientes de sustento.

El proceso de globalización para las mujeres comprende nuevas formas de explotación, adjudica sistemáticamente los espacios a los sexos, reafirma las tareas femeninas y masculinas, prestigia o desprestigia las actividades de acuerdo a sus intereses y desarraiga a las mujeres de sus lugares de origen. En el sector rural, la globalización ha hecho que muchas mujeres en los países en desarrollo ingresen al mercado laboral con la demanda de la producción de frutas y hortalizas para la exportación. De acuerdo con Corydon, las mujeres representan el 60 % y 70% de los puestos de trabajo en las fases de producción de productos frescos. Las condiciones de trabajo para ellas son precarias, no cuentan con contratos, los salarios son bajos, las jornadas que laboran son extenuantes, sin seguridad social, con malas condiciones de higiene y enfrentan violencia y hostigamiento por parte de los empleadores. La situación de las trabajadoras rurales vinculadas a las cadenas globales de producción tiene su origen en el modelo empresarial flexible, que define precios, condiciones de trabajo, prácticas de compra y costos de la producción.

La participación de las mujeres en la producción agrícola para el mercado internacional, se concentra en la recolección, clasificación, limpieza y empaque de hortalizas, frutas y flores. Su contratación se asocia con las tareas de reproducción doméstica, en la que se resaltan las características culturales de la mujer como el ser cuidadosas, delicadas, con destreza para las labores manuales, responsables y con un sentido de responsabilidad. Barón, plantea que los trabajos de las mujeres en los cultivos de la agroindustria son los más pesados, como el de la pizca. La selección y empaque son consideradas actividades que no requieren de destreza, por lo que las mujeres son las más aptas para hacerlo.

La contratación depende del grado de escolaridad, etnia y estado civil. Las mujeres jóvenes, analfabetas y solteras son demandadas para la producción, en labores que no se requiere capacitación, obtienen los salarios más bajos, trabajan a destajo y de manera temporal. Las mujeres adultas son demandadas por el trabajo a domicilio en la industria de la confección. Esta situación permite a Amorós, plantear la siniestra lógica del trabajo femenino, en el que la juventud para las mujeres las hace interinas de paso en el trabajo remunerado, sustituible, invisible, que pueden desaparecer sin ningún problema. Hechos que proyectan las connotaciones serviles domésticas. En su madurez, la lógica capitalista las vuelve a confinar al espacio privado.

En cuanto a la tierra, las mujeres en América Latina han enfrentado desde hace varias décadas las dificultades para acceder a ella, que en el contexto de la globalización esto se logra en el mercado. León y Deere, plantean que los varones son quienes más participan en el mercado de tierras como compradores, mientras que para las mujeres la discriminación que prevalece en el medio rural, no les permite la adquisición de la tierra.

Otra de las consecuencias del proceso de globalización para las mujeres, es la constante negación de su presencia y participación. El problema de la invisibilidad de la mujer es fundamental puesto que se desconoce el estatus de actoras sociales, convirtiéndose en un problema de poder. Las mujeres al tratar de garantizar la sobrevivencia de la economía familiar, están financiando una parte de los efectos del modelo económico. Sin embargo, su trabajo no es valorado social ni económicamente, por lo que se plantea que las medidas adoptadas en el proceso de globalización tienen un rostro invisible, puesto que difícilmente se reconoce y los cambios generaron el fenómeno de feminización de la pobreza, otra de las consecuencias. Es decir, es el creciente número de mujeres que viven en la privación y que han tenido que intensificar su participación en las actividades productivas, o a su ingreso a las actividades remuneradas, pero en condiciones de discriminación.

La feminización de la pobreza es otra de las consecuencias de la globalización. El incremento de mujeres que vive en la pobreza se presenta como fenómeno global que de acuerdo con cifras proporcionadas por la Organización de las Naciones Unidas, de los 1 300 millones de pobres que existen en el mundo, el 70% lo constituyen las mujeres y enfrentan su situación de acuerdo a determinados ordenamientos culturales. La pobreza es vivida de manera diferente por las mujeres, con mayor intensidad por lo que son consideradas las más pobres entre los pobres. Las mujeres indígenas y negras son las más pobres entre los pobres.

Una consecuencia más de la globalización es el aumento de la carga de trabajo que deben soportar las mujeres para garantizar la reproducción de la familia, tienen que realizar esfuerzos adicionales para compensar la caída del ingreso familiar y la reducción de los sistemas de protección social del Estado. Las familias han optado por la estrategia de la utilización intensiva del trabajo

doméstico de las mujeres, niñas y niños. Con la caída de los salarios y el creciente desempleo, las mujeres suplen los bienes y servicios que anteriormente la familia adquiría en el mercado. González de la Rocha, señala que este recurso sirve de amortiguador de la inconformidad social, al mitigar los efectos negativos de las crisis económicas. Los cambios en la reasignación del gasto público y el aumento en la productividad, no toman en cuenta las transferencias de costos a los mercados desde el hogar.

La responsabilidad de las labores domésticas para las mujeres, las hace más vulnerables a los trabajos precarios, debido a que requieren compatibilizar el cuidado de los integrantes de la familia con el trabajo remunerado, limitándoles el acceso a mejores trabajos, a la capacitación e información para su verdadera inserción laboral. La discriminación de las mujeres asegura la mano de obra barata necesaria para el funcionamiento de la economía global.

Debate sobre género en las políticas públicas

De las diferentes críticas que se han vertido sobre las propuestas, proyectos y programas impulsados para mejorar la situación de las mujeres por parte de los gobiernos, agencias internacionales y organizaciones civiles encontramos un debate de los enfoques que los sustentan. Las diversas estrategias impulsadas nos permiten clasificar los enfoques de políticas públicas en tres paradigmas conceptuales. El primero, el de las Mujeres en el Desarrollo cuya visión es de concebirlas en la familia y en su capacidad productiva para incorporarlas al proceso. El segundo, el enfoque de Empoderamiento que plantea la desigualdad y subordinación de las mujeres, por lo que el desarrollo de sus capacidades personales y sociales, facilitará los cambios estructurales. El tercero, de políticas de Igualdad de Género en el que se comprende la desigualdad sexual y discriminación que provocan mayores desventajas para las mujeres en el acceso a los recursos y al poder.

El análisis de Boserup en su obra La Mujer y el desarrollo económico, es un antecedente importante a la puesta en marcha de políticas de integración de las mujeres en la década del desarrollo. Esta autora señala la tendencia de los planificadores a concebir a las mujeres como aportadoras secundarias de ingreso y por lo tanto a la necesidad de capacitarlas para ser amas de casa eficaces, en vez de desarrollar sus capacidades profesionales para competir en condiciones de igualdad con respecto a los hombres en el mercado. Argumenta que los gobiernos desconocen para las mujeres la difusión de nuevas tecnologías, servicios de extensión e insumos, por lo que los planificadores actúan con prejuicios estereotipados sobre la domesticidad femenina. Boserup concluye que la educación para las mujeres, intensifica su competitividad y productividad en la economía.

Surge entonces, el enfoque de las Mujeres en el Desarrollo (MED) que plantea estrategias alternativas como las de equidad y anti-pobreza. De acuerdo con Portocarrerro (1990), para el grupo MED uno de sus objetivos era mostrar la discriminación de las mujeres y cómo los programas de desarrollo a través de sus planteamientos asistenciales, reproducen y refuerzan esta idea. La participación de la mujer en la producción económica de la sociedad es fundamental, sin embargo, las estadísticas, la planificación y el desarrollo no hacen mención de ellas, ni de las repercusiones de los proyectos de desarrollo. Este grupo cuestiona la modernización que implica igualdad para los géneros, debido a que el desarrollo ha profundizado las desigualdades entre hombres y mujeres, por lo que sus buscaron que sus ideas fueran puestas en práctica en proyectos y acciones que impulsaron las agencias internacionales. El grupo MED logró incorporarse a la agencia norteamericana para el desarrollo internacional (AID), con lo que oficializó su existencia y pudo participar en la evaluación de planes y proyectos.

La propuesta del MED sobre la estrategia de equidad, parte de la concepción de que las mujeres son sujetos activos en el proceso de desarrollo, que contribuyen de igual manera al proceso económico a través de su participación productiva y reproductiva pero el desarrollo ha beneficiado más a los hombres que a éstas. Plantean la redistribución que contemple a todas las mujeres para lograr una mayor igualdad entre los sexos y como consecuencia el desarrollo económico, la transformación de las relaciones de dominación y subordinación, así como la atención a las necesidades estratégicas de género.

El enfoque de anti-pobreza, parte de que el desarrollo olvida la posición de desventaja de las mujeres en general y particularmente de las más pobres. Se impulsan proyectos productivos para mujeres en actividades consideradas tradicionalmente femeninas, se reconoce la desigualdad en el acceso a la propiedad y al capital, así como la discriminación en el trabajo, se ponen en marcha

proyectos que acentúan el rol tradicional de las mujeres, así como su situación de dependencia y pobreza.

Tinker, es de las primeras estudiosas que realiza una crítica al enfoque de las mujeres en el desarrollo. Indica en su evaluación, que los estereotipos occidentales de los papeles en la maternidad y la de gradación de las funciones económicas asociadas con el cuidado de los integrantes de la familia y el trabajo doméstico por parte de los planeadores, contribuyeron a la idea de que el lugar de las mujeres es el hogar y las clasificaron como económicamente dependientes. Esta autora identifica tres errores comunes en las fallas de la puesta en marcha del desarrollo: Omisión, en la que se presta atención y uso de los papeles tradicionales de la mujer. Reforzamiento, proyectos que refuerzan los valores preexistentes de las mujeres con el que se les restringe a las actividades domésticas y materiales. Adicción, imposición de valores occidentales respecto al trabajo y prácticas adecuadas para ellas. El análisis de Tinker concluye que el problema sistemático de los planificadores es producto de los prejuicios y la mala información.

En investigaciones que realiza Rogers, aprecia que en el proceso de planificación para las mujeres la discriminación que se practica en las distintas agencias internacionales del desarrollo se enfatiza la segregación sexual, en la que se hace hincapié en la capacitación de las mujeres en habilidades domésticas, y posteriormente en la promoción de proyectos especiales como las artesanías y los de generación de ingresos en pequeña escala. Los planificadores conciben a las mujeres como mano de obra familiar, no pagada, controlada por el jefe de familia y como madres o esposas improductivas. Rogers concluye, que era necesario que los planificadores dejaran de perpetuar la condición marginal de las mujeres, que trataran de encontrar maneras de rescatar sus contribuciones, mejorar su productividad y asegurarles educación y empleo.

El segundo enfoque de políticas públicas, de empoderamiento o Género y desarrollo (GED), parte de la experiencia de distintas organizaciones de base de mujeres del Tercer Mundo. Este enfoque cuestiona el desarrollo desde una perspectiva de género, analiza la manera en que se establecen las relaciones entre los sexos consideradas como un proceso histórico y dinámico, no niega que se tomen en cuenta los condicionantes económicos, políticos, étnicos, religiosos y culturales.

La estrategia GED sostiene que la ruptura entre el ámbito público y el ámbito privado debe superarse, puesto que la eliminación de las relaciones de dominación y subordinación requiere de un cambio en lo económico y político como en los espacios privados. Al incorporarse las mujeres al mercado laboral si no se cuestiona la profunda división sexual del trabajo, éstas lo que hacen es trasladar su situación de subordinación del hogar y la sociedad al trabajo. Los ingresos que obtienen no necesariamente conllevan una mejora en su situación económica. Este enfoque propone el desarrollo como un proceso de transformación estructural, que conlleva un cambio en las relaciones económicas, sociales, políticas, culturales y en la cual se contempla la construcción de una sociedad más equitativa entre hombres y mujeres.

Para este enfoque, los intereses y necesidades de las mujeres son centrales. Molyneux, plantea dos tipos de intereses de las mujeres: aquéllos que se derivan de la asignación de ciertos roles producto de la división sexual del trabajo y los que se originan por el acceso desigual a los recursos y al poder. La autora les denomina intereses prácticos y estratégicos de género. Los intereses estratégicos de género aparecen cuando se cuestiona la posición de las mujeres en la sociedad. Para Young, los aspectos que contribuyen a la subordinación genérica son: el control masculino del trabajo de las mujeres, el acceso restringido de éstas a los recursos económicos, sociales y al poder político, la violencia masculina y el control de la sexualidad.

La identificación de intereses estratégicos comunes implica un esfuerzo y entendimiento a través de la concientización y el empodera- miento de las mujeres. En la medida que las mujeres comprenden los mecanismos y procesos de subordinación, podrán identificar las estrategias apropiadas para el cambio, las cuales involucran modificaciones en las relaciones de género, las prácticas y las formas de pensar las construcciones sociales. No se trata de cambiar actividades, sino de desarrollar el potencial transformador de las mujeres para crear nuevas formas de relaciones con los hombres. El empoderamiento surge como una forma alternativa de percibir el desarrollo, de abajo hacia arriba en el que para lograr la transformación de la conciencia y consecuentemente la posición de las mujeres es necesario empoderarlas.

El poder para sí de las mujeres va más allá de la obtención del control de sus propias vidas, es decir, busca la transformación de los procesos y estructuras que reproducen su subordinación.

Sin embargo, la idea de empoderar a las mujeres se ha tornado ambivalente, es decir, para las organizaciones de base el concepto se relaciona con el poder y su contrario la escasez de éste, siendo cuestionable dado que los que suelen tener poco poder, son capaces de resistir y transformar su realidad. Por lo que, se plantea en términos de posibilidad de hacer, realizar, de capacidad, es decir, de producir un cambio en la dominación tradicional de los hombres sobre las mujeres en cuanto al control de sus cuerpos, sexualidad, movilidad, su ser. Implica cambios en los comportamientos de ellas y de sus parejas, en el que se permitan nuevas experiencias y se liberen estereotipos de género.

Un aspecto importante y necesario de reconocer es que la nueva idea y las prácticas de empoderamiento representan uno de los aportes del trabajo de base con mujeres. Se identifica como una meta clave de las organizaciones feministas que trascienden el enfoque de mujeres en el desarrollo en cuanto al logro de la equidad formal con los hombres. La mayoría de los programas dirigidos a reducir la pobreza, conceptualizan la satisfacción de necesidades de los pobres en general, otorgan prioridad a las necesidades de los varones sobre las mujeres, en la mayoría de las veces se les apoya diciendo lo que necesitan, se actúa y piensa por ellas. Sus necesidades quedan subsumidas en las necesidades de la colectividad del hogar o en las necesidades prácticas de las mujeres.

Las políticas, programas y proyectos con enfoque de género se centran en un inicio a favorecer acciones de lucha contra la pobreza, ingreso, crédito y trabajo. Posteriormente se plantea la atención de los intereses prácticos y estratégicos de las mujeres, a través de la transformación de las posibilidades de alcance de las mujeres para su empoderamiento. Para Kabeer, el potencial transformador de las mujeres está dependiendo de la intervención de agentes externos que organizan, identifican necesidades e imponen sus propias prioridades a quienes tradicionalmente no tienen voz. Esta autora señala, que la intervención trata de compensar la deficiencia en la distribución de recursos por parte de las instituciones y agencias internacionales.

Sin embargo, con todas las acciones impulsadas sobre la base conceptual de este enfoque los logros han sido pocos. Resulta una utopía por alcanzar que las mujeres sean capaces de modificar los sistemas de creencias que legitiman su subordinación, que analicen su condición, situación y problemas específicos en el contexto amplio en que se produce, más allá de su entorno local. La organización para las mujeres, sigue siendo una estrategia a alcanzar para el fortalecimiento individual, colectivo para la intervención de programas y políticas que verdaderamente transformen su realidad.

A mediados de la década de los noventa, este enfoque comienza a modificarse y se asocia con el concepto de igualdad de géneros. La propuesta conceptual del enfoque plantea la aceptación de la subordinación de las mujeres en las distintas sociedades, lo que significa mayores desventajas y discriminación para el acceso a las oportunidades y beneficios del desarrollo. La búsqueda de la igualdad es el nuevo planteamiento. Este concepto como asignatura pendiente del proyecto feminista de transformación social, define como principio la no discriminación sexual, hace referencia al reconocimiento de la mujer en su libertad de ser y comportarse no a la manera de los hombres, en sus normas y valores, sino de manera diferente como reacción y oposición a estilos de vida que no satisfacen. La reivindicación de la mujer es la de recuperar su voz que le ha sido negada, para que hable de sí misma y no dependa de un discurso prestado.

Como señala Mackinnon, el desafío de la igualdad no es lograr que las mujeres accedan a los derechos de los que han sido excluidas, sino que sus experiencias, valores, conocimientos y necesidades, sean asumidos como parte de las realidades donde existen y sean consideradas con su valor potencial. Las mujeres no desean llegar a ser iguales en un mundo masculino que las continúa excluyendo, sino que se comprenda lo femenino como una voz diferente, con derecho y poder dentro de la colectividad.

Desde hace tres siglos las mujeres han denunciado el engaño implícito en la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano. No basta que las constituciones proclamen la igualdad, la libertad y la justicia. La realidad es que en las vidas de las mujeres les han sido negados los derechos más básicos como el derecho a la individualidad, el derecho a las decisiones sobre su propio cuerpo, a una vida productiva propia, el acceso al trabajo, a la educación, a la salud. Se ha develado la trampa escondida de la idea de una libertad igual para todos. El planteamiento de la igualdad nos remite también al principio de ciudadanía. Los derechos civiles y políticos que se establecen en las constituciones democráticas son la concreción histórica de las exigencias igualitarias para

acceder a las oportunidades, posibilidades de decisión y disfrute de los recursos.

Las interpretaciones a los anteriores planteamientos feministas de la igualdad para la aplicación de políticas públicas de género, han abierto de nueva cuenta la discusión sobre los contenidos de las políticas públicas que aspiran a incidir en la condición y situación de las mujeres. De las evaluaciones efectuadas a la aplicación de la perspectiva de género en los últimos diez años, podemos identificar que: Los programas refuerzan el rol reproductivo de las mujeres, puesto que se dirigen en mayor medida a actividades propias de su sexo. No cuestionan las relaciones de subordinación sexual que produce relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres.

El limitado alcance de la capacitación de las mujeres centrado en la calificación de sus destrezas, no modifica las restricciones del mercado de productos y de trabajo en el campo, ni las nuevas formas de relación laboral.

La elaboración exclusiva de leyes de igualdad, que no garantizan las condiciones económicas, sociales y políticas previas para la redistribución de los bienes básicos, la igualdad no se refleja en una concepción que defienda la transformación del mundo, y se oponga a las injusticias para que todos seamos verdaderamente iguales.

La comprensión de la igualdad en términos de valores masculinos que niega la posibilidad de dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres, reproduce la concepción de que éstas no decidan, ni hablen por sí mismas y continúen dependiendo de los otros para hacerlo.

La llamada corresponsabilidad de los géneros en la organización familiar no logra modificar la responsabilidad en el espacio doméstico, ni cuestiona el trabajo que se desarrolla para garantizar la educación y reproducción de sus integrantes, cuyos beneficios permiten a los hombres y al capital mejores rendimientos que son apropiados por la sociedad. Su reconocimiento es una tarea pendiente en la que el Estado y el capital requieren invertir, por lo que se considera muy gravoso.

La igualdad de sexos no se refleja en la estructura de poder y la toma de decisiones en el contexto social y político en que se produce.

La evaluación crítica al enfoque de la igualdad, plantea la revisión de las políticas dirigidas a la mujer, que permitan evitar su orientación asistencial, paternalista e instrumental. El desafío es que participen verdaderamente las mujeres en su diseño, incidan en su orientación y toma de decisiones como parte de una sociedad, que dista mucho de reconocer sus necesidades e intereses inscritos en una visión de conjunto. Las políticas públicas desarrolladas con perspectiva de género no han sido una prioridad asumida de manera unánime. Esto marca una gran diferencia con el resto de los programas sociales, puesto que se pretende la igualdad de oportunidades para las mujeres en los diferentes ámbitos, sin la modificación de la política económica que reproduce sus estados de marginación y deterioro de sus condiciones.

Desafíos de las políticas públicas para mujeres

La elaboración de políticas públicas que pretenda la equidad y justicia para las mujeres, sin cambiar el rumbo de la política económica que reproduce los estados de marginación y deterioro de sus condiciones de vida continuarán con su fracaso. Las mujeres no requieren del diseño de políticas particulares que pretendan resolver los efectos de las desigualdades existentes. Se requiere una política que ataque el origen de la desigualdad económica y genérica, que reconozca las causas principales de la desigualdad sexual y que a la vez incida en la explotación del trabajo por el capital, con la consecuente asignación de recursos que permita una atención planificada y coordinada de sus planteamientos y acciones.



Una política integral necesita partir de la premisa fundamental de que las y los sujetos a los que va dirigido son diversos, es decir, la necesidad del reconocimiento de la heterogeneidad de los mismos. Aquí es donde cobra relevancia la diferenciación de necesidades y visiones de mujeres y hombres, en la que se desarticulen las causas de la desigualdad entre los sexos. La política requiere desmontar esas desigualdades concretas.

Las políticas no solo deben buscar el crecimiento económico, sino también el desarrollo de las personas, de mejorar sus condiciones de vida, es decir, de un desarrollo integral, humano que priorice la distribución equitativa de la riqueza, el poder y las oportunidades. El desarrollo en su dimensión ética, de principios humanos, autónomos, democráticos, equitativos, de respeto e igualdad entre hombres y mujeres.

El diseño, planeación, e instrumentación de políticas públicas para las mujeres requiere de su participación, involucramiento, y coordinación tanto con el sector académico como con las organizaciones civiles de mujeres.

Las estrategias requieren plantear la diversidad de actividades que realizan las mujeres que varían de acuerdo a las diferentes regiones. Participación que está determinada por su condición de integrante de la economía doméstica. Las actividades que realizan las mujeres son en la producción industrial, agrícola, comercial, maquila trabajo a domicilio, elaboración de alimentos y servicio doméstico.

El reconocimiento del trabajo de reproducción social de las mujeres, representa la base del funcionamiento de las unidades familiares. La formulación de políticas requiere de su aceptación para la implementación de acciones que aligeren la responsabilidad de las labores domésticas que recaen en las mujeres.

Los esfuerzos adicionales de las mujeres para compensar la caída del ingreso familiar y la poca inversión pública y privada, las obligan a tener jornadas extenuantes que van más allá de la producción agrícola. Por lo que es fundamental el reconocimiento de la doble o triple jornada de trabajo.

Las políticas de equidad de género requieren garantizar la participación de las mujeres en el ámbito público, lo que conlleva a la revisión de los marcos legales que eliminen las desigualdades en el ámbito económico, político y social. La formulación de políticas públicas debe contemplar la participación política de las mujeres, así como de las distintas organizaciones existentes. La participación igualitaria de hombres y mujeres en política es fundamental para la construcción de una sociedad verdaderamente democrática.

Las políticas de acción afirmativa apuntan contra la discriminación de género, en las que para el acceso a puestos de trabajo y a la política buscan un trato equitativo entre hombres y mujeres. Las modificaciones en las leyes para el acceso a los recursos, al poder y al crédito, combatirían los obstáculos formales o informales para alcanzar la plena igualdad y autonomía.

La atención al problema de la migración masculina hacia el interior del país, como al extranjero, obliga a las mujeres a asumir las distintas responsabilidades del núcleo familiar. La formulación de políticas para ellas como jefas de familia se convierte en una prioridad de atención.

El problema de la feminización de la pobreza como consecuencia del proceso de globalización, nos plantea que la marginación es vivida de manera diferente por las mujeres. La pobreza para ellas se relaciona con las pocas oportunidades, el no reconocimiento a su trabajo, la dificultad para acceder al sistema productivo, la ausencia de realización personal, la violencia familiar y sexual a la que son objeto. Las acciones contra la pobreza requieren contemplar la situación de discriminación de las mujeres.

Las estrategias necesitan impulsar actividades de formación, asistencia técnica y capacitación para las mujeres, en las que se contemple su verdadera participación económica.

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo plantea acciones tendientes a evitar las descalificaciones de las actividades que realizan debido a las desigualdades genéricas. Cambiar la concepción del trabajo femenino en una sociedad que las margina y discrimina, el cumplimiento de derechos laborales, apoyo en labores domésticas y necesidades básicas complementa las políticas públicas.

Las políticas quedarían inconclusas sino se reconoce la violencia familiar y sexual a que son objeto las mujeres. Significa que deben elaborarse propuestas y programas contra la violencia de género para que el futuro sea equitativo y de respeto entre los sexos.

La puesta en marcha de políticas de género implica todo un proceso, en el que la transversalidad amplía la actuación del Estado no solo en la incorporación de instancias sino en el desempeño público, en el que se reconoce que el sistema de género imperante condiciona a las mujeres, por lo que se deben revisar las decisiones públicas que conduzcan a una visión integral de las políticas de género. Va más allá de la voluntad política, las estrategias necesitan recursos, implica definiciones en toda la trama institucional, económica y social que reduzcan la exclusión en la que viven un número importante de mujeres en nuestro país.

Una Política Pública de la Mujer con Perspectiva de Género

Olga Lucía Obando Salazar[1]

Revisar aspectos referentes a la perspectiva de género en la planeación, diseño, construcción, implementación y evaluación de políticas públicas de mujeres, como un proceso local y regional, al interior de otros más amplios como los de Globalismo, Gobernabilidad y Territorio constituye el eje central de la ponencia.

Un primer aspecto se refiere a la importancia de ubicar las propuestas locales de construcción de una política pública de mujer dentro de un contexto global. Tres características de la Globalización: la deslocalización, la movilidad y la interconectividad afectan la planeación, el diseño, la construcción y la implementación de políticas públicas de mujeres. La aceptación del ejercicio de una democracia política global regida por principios de equidad y dinámicas de participación incide en aspectos referentes a los asuntos de género a nivel local. Es así como un acumulado de leyes, resoluciones y decretos, firmados por entes internacionales con reconocimiento global[1] jalonan reformas al interior de las cartas constituciones nacionales y un desarrollo de marcos jurídicos y de gestión pública que son operacionalizados como garantes del cumplimiento de ciertos perfiles del ciudadano global, un ciudadano democrático, equitativo, participativo. Estas innovaciones en la gestión de políticas públicas son valoradas como un aporte de las naciones que se proponen el poder llegar a ser aceptadas como parte integrante de ese mundo globalizado. Es interesante revisar los efectos de las tendencias globalizadas de organizar los asuntos de las políticas públicas y su incidencia en la Gobernabilidad Local y Regional en naciones como Colombia.

Si entendemos por gobernabilidad: la capacidad que tiene un Estado de llevar a cabo unos objetivos programáticos y lograr metas, en el caso específico, referido a la construcción de una política pública de la mujer, que responda a las exigencias del mundo globalizado, se le plantea a la Gobernabilidad local y regional un primer problema y éste se refiere al legislativo. Su apariencia es en la forma de un problema técnico, en tanto existe una falta de preparación de muchos de los agentes legislativos sobre la realidad implicada en la norma. Autoras como Hurtado señalan, cómo la aprobación de muchas Leyes (por ejemplo: la Ley de cuotas políticas para mujeres, como uno de los casos revisado por la autora) “surgen más como un caso de coyuntura política que de voluntad democrática”. Incorporar territorios y colectivos a una lógica del sistema económico mundial, el de la Globalidad, con sus inherentes contradicciones de principios políticos democráticos y modelos de desarrollo económico que fortalecen la exclusión social, implica el hacer rupturas con marcos simbólicos existentes. González plantea, que “las desigualdades sociales y las distintas formas de exclusión social aumentan día a día como consecuencia de la implantación de modelos de desarrollo que convierten en hegemónicas las fuerzas del mercado y reducen al mínimo el papel regulador del Estado”. El territorio se entiende como la memoria, la lógica que le compete a cierto grupo. Para el caso referido a una política pública de mujer con equidad, el problema radica en el hecho de que en la mayoría de las veces esta innovación a nivel legislativo no se encuentra acompañada de una oferta por parte del Estado de nuevos marcos simbólicos para interpretar las transformaciones que implican la construcción, evaluación y resignificación, de una nueva política pública de mujeres de inclusión social y equidad. Una política que se superponga al estado de exclusión impuesto a las mujeres. Aquí la exclusión se entiende como “...la imposibilidad de asumir la ciudadanía, entendida como la capacidad de ejercer los derechos políticos, sociales, culturales y económicos”.

1 Obando Salazar, Olga Lucía. Una política pública de la mujer con perspectiva de género. Cuadernos de Administración, núm. 36-37, enero-junio, 2007. Págs. 320-340



Construir la política pública de mujer para el Valle del Cauca, desde una perspectiva democrática, de equidad y de género debe conllevar a abrir canales de diálogo entre las mujeres, y de éstas con las entidades del sector público y privado, para establecer compromisos y definir responsabilidades frente a la situación y el papel de este sector de la población a nivel local.

Algunas ambigüedades en el manejo de los conceptos de Política pública, Mujer y Género

Contestar a la pregunta sobre ¿Qué es una política pública de mujer? implica tomar posición frente al concepto de política pública y frente a la razón de ser de ésta, como una política pública de género.

Es quizás el reconocimiento de la existencia de diferencias que se tornan en desigualdades, lo que permite la construcción de medidas destinadas a grupos especiales, que buscan remediar por la vía oficial y legal las inequidades, es decir la construcción de políticas públicas específicas a grupos y problemas. El reconocimiento de la existencia de un sistema de inequidades adscrito a la pertenencia de género es lo amerita la construcción de una política pública de mujer con perspectiva de género.

Cuando se asume la tarea de participar en un proceso de construcción de una política pública, es necesario tomar consciencia de que existen varias vías para resignificar el concepto de política pública y cada una de ellas se apoya en una postura teórica que plantea un tipo de relación entre el Estado y la política pública. Roth Deubel, identifica tres grandes posturas teóricas “las teorías centra das en la sociedad, las centradas en el Estado y las teorías mixtas o intermedias.”

En analogía con Roth Deubel el significado que adquiere la determinación de hacer una política pública de mujer centrada en la sociedad se refiere al hecho de que en ella el Estado es definido como una variable dependiente, es decir que en la construcción de esta política pública se minimiza la capacidad y el impacto que pueden tener las instituciones públicas, sus agentes y los valores, sobre las elecciones hechas en materia de dicha política. Desde esta postura le correspondería a las mujeres como individuos o grupos determinar las políticas públicas ha desarrollarse. Esta política

pública aparecería como el resultado de las presiones sociales realizadas por las mujeres.

En el desarrollo de una política pública de mujer centrada en el Estado se le otorgaría a los Individuos y grupos que conforman el Estado la potestad para determinar las elecciones que en materia de políticas públicas fuesen pertinentes. La construcción de una política pública como acción pública aparece en este enfoque como *"*el resultado de elecciones realizadas por los decidores políticos y por los altos funcionarios públicos*",* de esta forma se logra neutralizar la influencia de *"*los actores situados en el entorno social, económico, político e internacional del estado para explicar las elecciones de políticas públicas*".* y minimizar la influencia de los cambios en las decisiones que el Estado tome con relación a esa política. En último se trataría de una política pública de mujer construida en base a la racionalidad de los burócratas y políticos. Propuestas como: la construcción de una Política pública de Mujer y Familia, impulsadas desde los grupos de poder con posturas argumentativas tradicionales o religiosas testimonian dicha tendencia.

Quizás el enfoque más acorde para el desarrollo de una Política Pública de Mujer con perspectiva de Género en la realidad departamental del Valle del Cauca, es el de una teoría mixta o intermedia, la cual como lo plantea Roth Deubel, "intentan tomar en consideración con todas las distinciones y variaciones que existen al interior de ellos tanto factores internos (centrados en el Estado) como externos (centrados en la sociedad) en su explicación de la acción pública y de las políticas públicas.

Los itinerarios de los procesos de construcción de políticas públicas de la mujer en Colombia a nivel departamental y municipal se apoyan en procesos de gobierno central. Es de allí que la existencia de la consejería presidencial para la equidad de la mujer como entidad rectora de las políticas para mujeres juegue un papel directriz. Es misión de esta consejería: "Diseñar, promover, coordinar e implementar una política para mujeres adultas, jóvenes y niñas, que contribuya al logro de relaciones de equidad y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, eleve la calidad de vida de las mujeres, el respeto de los derechos humanos, la participación ciudadana, e impulse el fortalecimiento de los procesos organizativos y de las organizaciones de mujeres.

Esta consejería tiene como objetivos generales la estructuración de la política nacional para las mujeres; la transversalización de esta política en la Administración pública y el Fortalecimiento de la institucionalización de la política.

Los principios de género en la política pública de mujer

Una mirada ingenua a la misión y los objetivos de la Consejería Presidencial para la equidad de la mujer reportaría una analogía con algunos de los principios fundamentales emancipación, participación, empoderamiento, del discurso teórico y del quehacer práctico de los trabajos de la mayoría de las propuestas de género y en especial las lideradas por los movimientos de mujeres, particularmente por grupos de mujeres feministas. Estas propuestas plantean en sus metas una crítica al patriarcado y un fortalecimiento de la emancipación de mujeres.

A pesar de que la propuesta de la Consejería expone lineamientos participativos y autogestionarios es necesario mantener la atención en las rutinas que la gestión de una política pública de la mujer a nivel local implica, sobre todo la tendencia del cuerpo de representación estatal a asumir dicha tarea como la propia de un ente burocrático, lo cual puede constituirse en el mayor obstáculo para el logro de sus objetivos y misión. Como lo plantea Campos, el Estado funciona como un operador de instrumentos y estrategias *"*las políticas públicas son instrumentos con los que el Estado pretende lograr ciertas metas a fin de lograr el bienestar de las sociedad; en éstas la participación de la sociedad se da de manera aislada y sólo en el caso en que los grupos tengan la información y los contactos necesarios para participar en éstas. "

Si aceptamos que es menester construir las políticas públicas se hace necesario determinar el grado de contradicción o inconsistencia entre un discurso participativo y el ejercicio de un hacer burocrático.

El riesgo más grande que se corre cuando la construcción de la política pública se ejecuta como labor burocrática de operación de un instrumento u una estrategia radica en el hecho, de que el desempeño de esta tarea no implique (en obligatoriedad) una identificación, ni un sentimiento de pertenencia con el grupo y la causa a la cual va dirigida la propuesta.

Ese vacío de involucramiento o implicación con la situación del grupo y el problema al cual

esa política pública intenta responder, limita a ese Ente para reconocer la diversidad y multiplicidad de intereses, valores, necesidades, sueños y formas de resistencia que amarran y desamarran a los sujetos sobre los cuales recae dicha política, para el caso las mujeres.

Uno de los retos que asumen quienes se proponen la tarea de construir de forma cooperada una política pública de mujeres con perspectiva de género sea esta dentro de un modelo de participación congestiva o de participación autogestiva es el poder acercarse a comprender qué es lo que se comparten los sujetos de este grupo en su diversidad: ¿La condición de pertenencia de género? ¿La condición de discriminación o exclusión basada en el sexo?, ¿La disposición a asumir una lucha por la equidad y la emancipación?

Al mismo tiempo esta falta de involucramiento o implicación puede desencadenar un Inter-juego de poder entre los intereses propios del sujeto político y social que asume la labor burocrática y los intereses del grupo meta. En la opinión de Foucault. se hace necesario revisar el discurso de la política, en tanto ésta debe ser contemplada como portadora de un discurso de poder, que posee en sí mismo la facultad de empoderar o desempoderar a los sujetos a los cuales está dirigido, las mujeres, para el caso de la política pública de la mujer*.* En la formulación de políticas con enfoque de género se debe tener claro que no existe un componente de neutralidad ni el Estado ni en las políticas son neutrales, en tato éstas proyectan y reproducen las normas, los valores y tendencias vigentes de la sociedad en las cuales emergen, incluso las percepciones sobre las pertenencias de género.

Una de las salidas a ese problema es quizás el abrir espacios de discusión a nivel de todas las esferas sobre las contradicciones existentes entre los fundamentos emancipatorios misionales y algunos de los objetivos específicos de la propuesta de la Consejería, como es por ejemplo el objetivo de *"*Diseñar, proponer y poner en marcha una política para las mujeres-adultas mayores, adultas, jóvenes y niñas- que propenda por su desarrollo integral, por su equidad de género y por un cambio cultural que valore su aporte al desarrollo*"*. La contradicción radica en el hecho de que le es adjudicada a la Instancia la "Consejería" una tarea que le corresponde a las mujeres como agentes con capacidad de construir propuestas desde su lugar de implicación. Es decir, se le niega su capacidad autogestionaria lo que conlleva tal vez de manera involuntaria a desencadenar procesos en los cuales se construye desde este Ente institucional a las mujeres como meras consumidoras de los paquetes de políticas públicas, construidos por terceros, despojándolas del ejercicio de sus capacidades de sujetos políticos, reflexivos de su propia realidad social, emocional y cognitiva. En una propuesta emancipadora y de género la participación de las mujeres debe superar el carácter de consumo, el lugar de convidadas de piedra, la construcción de esta política debe ser percibida como un proceso de cambio colectivo en el cual se vinculan las mujeres como sujetos afectados por la problemática, como lo plantea Torres Salcido, deben ser políticas públicas de participación social. En estas políticas se parte del supuesto de que existe un público interesado, en las políticas, en los programas de gobierno y en las instituciones. Interesado en su diseño, implementación evaluación y rediseño. Una noción de lo público que supone "una ciudadanía participativa e informada que tiene espacios de discusión racional. La condición del ciudadano seria la esfera ideal"

Al respecto es de rescatar el primer punto del Acuerdo Social entre la Gobernación del Valle del Cauca y la Confluencia Departamental de Procesos Organizativos de Mujeres del Valle del Cauca, en el cual se propuso: "Formular e implementar una política pública departamental de reconocimiento e inclusión social desde y para las mujeres, tendiente a fortalecer sus niveles de organización y articulación, su empoderamiento personal y colectivo, su acceso a los derechos, a las instancias de toma de decisiones y a lograr los cambios culturales necesarios para vivir en una sociedad equitativa"

Quiero subrayar en este apartado, el "desde y para las mujeres".

Tanto los principios que rigen la Consejería presidencial de la mujer, como los que rigen la Política Nacional de Mujeres 2003-2006 *"*equidad, igualdad, participación, respeto a los derechos de las mujeres, respeto al derecho internacional humanitario, autonomía, respeto a la diversidad, descentralización", poseen un carácter emancipador, sin embargo son múltiples los ejemplos que muestran cómo su implementación plantea exigencias que superan los buenos propósitos expuestos en leyes, decretos y cartas constitucionales. Un ejemplo patente lo presentan las Autoras Magdalena León Y Jimena Holgín, en el artículo "La cuota sola no basta" en donde se elabora un análisis crítico sobre el estado de cumplimiento de la Ley 581 del 2000 o Ley de cuotas para la administración pública y también lo plantea Angélica Bernal Olarte, en el estudio "Coyuntura política

en Colombia” cuando muestra el retroceso de la presencia de mujeres en las instancias del Gobierno como el Congreso, Senado y Cámara entre otros.

A pesar de la existencia desde 1984, a nivel nacional y departamental de un grupo de políticas para la mujer es innegable que, en la vida privada, social y política la situación continúa sin muchos cambios. En Colombia persisten las relaciones inequitativas, es decir, “las reformas legales no han sido suficientes para alcanzar la igualdad de oportunidades en el acceso a la distribución del poder y la toma de decisiones, a la salud, educación, vivienda, ingresos”, reafirmándose las faltas de preparación tanto de los agentes del legislativo como de los individuos y grupos sociales para sumir la realidad implicada en la norma de la equidad, como se planteó anteriormente. Se considera que a la par que se construyen las propuestas discursivas de políticas públicas para la mujer, es necesario trabajar en la construcción de marcos lógicos que permitan esclarecer la viabilidad de estos propósitos, agendas que permitan aclarar cuales procedimientos, actividades, mecanismos de análisis y evaluación de procesos favorecen el logro de objetivos específicos como los planteados en el documento de Política de Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo:

“Estimular los procesos democráticos de organización, participación y movilización de las mujeres en el ejercicio del poder y la toma de decisiones en los procesos políticos, económicos, culturales y sociales.

Impulsar y fortalecer procesos de empoderamiento de las mujeres y apoyar estrategias de incidencia local, regional y nacional.

Medir los impactos de los resultados esperados de la política de equidad para las mujeres y de las normas compromisos y acuerdos internacionales sobre el tema.

Promover y garantizar escenarios que fortalezcan la implantación de la política de equidad para la mujer y la responsabilidad que tienen las entidades territoriales en esta labor.

En este sentido se trata de trabajar en la construcción de una política pública de la mujer amarrada al desarrollo de una política social. González, citando al Foro Nacional por Colombia, define la política social como: el conjunto de orientaciones estratégicas, construidas a través de procesos de diálogo entre el gobierno municipal y los distintos actores sociales, económicos y políticos, locales y extra-locales, dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades para todos en el ejercicio de sus derechos, en particular de los derechos sociales, asegurar los medios para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente de los sectores excluidos y vulnerables y construir un capital social que sirva de fundamento a la convivencia pacífica.

En el documento del Acuerdo Social se deja leer que tanto la Gobernación del Valle del Cauca como la Confluencia Departamental de Organizaciones de Mujeres asumen en buena parte este menester, es decir la responsabilidad por el diseño, construcción, implementación, evaluación y resignificación de una política pública de mujer con perspectiva de género, que combina los intereses de la política pública con los de una política social de mujeres. Dentro de los puntos acordados se asume que: La Confluencia Departamental de Procesos Organizativos de Mujeres, generará propuestas, concretará y priorizará y apoyará programas y proyectos gubernamentales y no gubernamentales, generará opiniones y análisis, avalará iniciativas para la búsqueda de financiaciones y hará veeduría al desarrollo de políticas para el acceso de las mujeres en dichos programas.

la Gobernación a través de sus secretarías y demás dependencias, diseñará e implementará de manera concertada con la confluencia departamental de procesos organizativos de mujeres las políticas, planes, programas y proyectos que posibiliten el pleno desarrollo de la ciudadanía femenina ...

La Gobernación incluirá concertadamente en el Presupuesto Departamental de los años 2005, 2006 y 2007, las partidas presupuestales para garantizar la implementación de las iniciativas que surjan del punto anterior.

Estos puntos del Acuerdo Social dan respuesta a algunas preocupaciones planteadas tanto por representantes del trabajo teórico y de base con mujeres, como por las mujeres mismas, en relación con la formulación de iniciativas sostenibles y permanentes que favorezcan el ejercicio activo y responsable de ciudadanía como mujeres, fortalezcan sus potencialidades para la exigibilidad de la garantía de sus derechos y les permita un vínculo a participar en procesos de reflexión y debate de asuntos de interés colectivo de género, así mismo como en la planificación, ejecución

y evaluación de los programas y proyectos dirigidos a las mujeres. El proceso de construcción de una política social para mujeres que acompañe el proceso de política pública se erigiría como un instrumento trascendental para enfrentar los acuciantes problemas y como una forma eficaz para reorientar el desarrollo y mejorar la gestión pública. La prioridad de la gestión que incluye la política social puede llegar a constituirse en un eje articulador del conjunto de políticas públicas municipales referidos a la mujer.

Como grupo o individuo que participa en ese proceso de construcción de una política pública y una política social de mujer hay que estar atenta al hecho de que se mantiene una brecha entre el pensar y el hacer, como lo plantea González: “en el caso de Colombia la política social ha estado implícita en los diferentes Planes de Desarrollo. No obstante, se ha quedado en el mundo de las intenciones y de los discursos porque no se ha cristalizado completamente en planes, programas y acciones concretas.

Hay que estar atenta que estos procesos no estén subyugados a meras políticas gubernamentales que fusionan como acciones estratégicas de los gobernantes en turno para hacer frente a ciertos problemas de gobierno o de la sociedad, por lo que la participación de la sociedad civil en este ámbito es prácticamente nula.

Agentes que participan en la construcción, gestión e implementación de la política pública de la mujer

El segundo tema de este artículo, está referido a los agentes que participan de la construcción, gestión e implementación de esa política pública de la mujer, él remite por obligatoriedad a la discusión sobre uno de los objetivos y ejes temáticos de la Política De Mujeres Constructoras De Paz Y Desarrollo, la participación.

El concepto de participación política es abordado en América Latina desde la década de los 80°, con un enfoque Psicosocial crítico y una perspectiva epistemológica construccionista. Los estudios de participación recogen los aportes de autores como Tomasatta; Martín Baró; Diaz Bourdenave; Montero; Fernandez Christlieb; Restrepo; Arango, Obando, entre otros, con investigaciones sobre los ámbitos, tendencias, modalidades, procesos y mecanismos de participación. En todos estos trabajos se le reconoce al fenómeno de participación su carácter social, y se le define como un acto social y político de construcción de realidad ejecutado por un sujeto con las mismas características. Asumir la participación en estos términos implica el reconocer a las mujeres como actores sociales y políticos capaces de construir realidad acerca de su propio devenir. Es decir, el aceptar que las mujeres poseen un conocimiento concreto sobre su propia realidad y que solamente es posible tener acceso a ese conocimiento, si se trabaja de forma conjunta con ellas. Lo que le debería dar a la construcción de esta política el valor de diálogo de saberes, compromisos y negociaciones entre mujeres.



Arango, caracteriza el comportamiento participativo como un: “proceso de dialogo e intercambio colectivo en el cual un conjunto de personas se inscriben en una trama de sentido común orientada a la puesta en juego de unos principios o valores en función de las cuales se acuerden pautas y reglas de comportamiento grupal que orientan la acción transformadora de la realidad y el aumento de la autonomía.

Promover el comportamiento participativo en la formulación de las políticas públicas de la mujer implicaría el promover el dialogo e intercambio colectivo entre las miembros de un grupo, que dan cuenta de una diversidad en sus formas físicas, cognitivas, emocionales y éticas de ser mujer, pero al mismo tiempo sujetos que comparten intereses y valores como grupo de género, por ejemplo, el interés en la emancipación.

A la participación le subyace la posibilidad que posee la población para intervenir en forma activa en la producción de conocimientos relevantes para la generación de cambios dentro de la sociedad y del orden social existente. En este sentido se asume por participación política, el esfuerzo organizado para ejercer y fortalecer el control y seguimiento sobre los recursos propios y de las instituciones. Esto debe tener lugar en determinados espacios sociales, y por diferentes grupos y movimientos, los cuales hasta ese momento habían sido aislados en el ejercicio de esa actividad. El compromiso de la política pública de mujeres debe estar orientado a jalonar procesos a través de los cuales se logre transformar y ejercer poder para construir una nueva realidad social acorde a la diversidad de identidad, existentes en las formas de ser o posicionarse como mujer. Es una emergencia de nuevas subjetividades políticas potencialmente emancipadoras, ligadas al reclamo de los derechos.

Desde las políticas públicas la participación es entendida como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder.”

Otálvar, en sus textos de investigación sobre participación política de jóvenes plantea, que la tarea de motivar la participación política en el diseño e implementación de políticas públicas integrales, participativas e incluyentes, sólo es posible, si se construyen sobre la base de principios y estrategias que recurran al conocimiento sistemático de las problemáticas, al diálogo y la mediación como mecanismo de legitimación del Estado y la función pública*, al reconocimiento de los* derechos fundamentales de los ciudadanos y a la promoción de procesos de desarrollo económico local, como factores que permitan mejorar la calidad de vida y el ingreso de los y las sujetos que se encuentran en condiciones de exclusión social y vulnerabilidad. Por tanto como es planteado en el documento borrador de los lineamientos es preciso enfatizar que*:* los alcances de esta política [la departamental de mujeres del Valle del Cauca] se ubican en la posibilidad de crear condiciones para lograr la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos de las mujeres, reconociendo sus diversidades y trazando estrategias para aquellos sectores [de mujeres] que están en situación de mayor desventaja por su pertenencia étnico, cultural, territorial y condición socioeconómica.

Es decir, se trata de minimizar los riesgos de que en la construcción de esta política pública como lo plantea González, se cumpla formalmente con la creación de canales de participación pero que dichos canales nazcan vacíos de contenido.

En los procesos de construcción de una política pública para la mujer liderados a nivel local es necesario aclarar ¿cuáles son los Agentes que participan en la construcción de esa política pública de la mujer? ¿Cuáles son sus intereses, sus dinámicas, sus mecanismos? ¿Cómo lograr que la participación de los diferentes agentes involucrados garantice el tratamiento del componente de género?

Una de las vías identificadas es la de crear situaciones de participación abierta que optimicen los componentes específicos de género (para el caso, referido a lo femenino), en las gestiones que conlleven a la formulación de una política pública de la mujer, con la colaboración de entes gubernamentales y privados, como las ONGs y con las mujeres pertenecientes a las diversas agrupaciones y movimientos de base, afectadas directamente por la política. Es decir, crear las condiciones para un dialogo abierto, una conversación de sabares sobre el tema. Una situación en la cual cada uno de los involucrados reconozca un espacio para plantear la diversidad de sus intereses, necesidades y valores de género de manera explícita.

El Enfoque de Género en las Políticas Púbicas

Martha Lamas[1]

Hoy se denomina género al conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que se elaboran a partir de la diferencia anatómica entre los sexos. O sea, el género es lo que la sociedad considera lo “propio” de los hombres y lo “propio” de las mujeres. Se reproduce mediante costumbres y valores profundamente tácitos que han sido inculcados desde el nacimiento con la crianza, el lenguaje y la cultura. Cambia históricamente, de época en época, mientras que la diferencia biológica se sostiene a lo largo de los siglos. Es también una lógica cultural omnipresente en todas las situaciones sociales. El ser humano introyecta esquemas mentales de género con los cuales clasifica lo que lo rodea: es un filtro a través del cual percibimos la vida. También los mandatos de género se encarnan en el cuerpo, por lo que es como una armadura que constriñe las actitudes y acciones corporales.

Pero el género es más que un poderoso principio de diferenciación social: es un brutal productor de discriminaciones y desigualdades. Las ideas y las prácticas de género jerarquizan social, económica y jurídicamente a los seres humanos. La diferencia anatómica entre mujeres y hombres no provoca por sí sola actitudes y conductas distintas, sino que las valoraciones de género introducen asimetrías en los derechos y las obligaciones, y esto produce capacidades y conductas económicas distintas en cada sexo. O sea, el género “traduce” la diferencia sexual en desigualdad social, económica y política; por eso las fuerzas del mercado reproducen las relaciones de género mientras que el sistema jurídico las legitima.

En la actualidad, poderosas instancias internacionales-como la ONU o el Banco Mundial-promueven el enfoque de género como una herramienta para enfrentar esa injusta situación. Es evidente que los objetivos de estas dos instituciones son muy diferentes: para el Banco Mundial, la urgente necesidad de impulsar un modelo de desarrollo que supere al actual, que no ha logrado abatir pobreza, exclusión y desempleo, lo ha llevado a identificar mejor las circunstancias existenciales de los agentes económicos. Así, ha encontrado que los comportamientos diferenciados de mujeres y hombres, derivados del esquema cultural del género, reproducen la insostenibilidad económica con consecuencias en la estructuración desigual de las oportunidades, especialmente del empleo y los ingresos. De ahí que el Banco Mundial trabaje para incorporar un enfoque de género en la política macroeconómica que descarte la neutralidad de los planteamientos macroeconómicos que reafirman la desigualdad.

La preocupación de la ONU ha sido mucho más amplia y abarcadora que la del Banco Mundial, pues analiza el impacto de las relaciones de género en el orden social. Con el enfoque de género la ONU pretende institucionalizar una política antidiscriminatoria que parte de reconocer que las mujeres tienen derechos, que muchas están en situaciones de marginación y que hay que “empoderarlas”. Su interés por un tratamiento igualitario (igualdad de oportunidades y de trato) que elimine las jerarquías entre hombres y mujeres, ha llevado a la ONU a comprometer a los gobiernos a que trabajen para garantizar una situación más equitativa. En 1 995, la ONU logró que 18 9 Estados firmaran una definición vinculante que quedó plasmada en la plataforma de acción de la iv Conferencia de la Mujer en Beijing. Ésta dice: “los gobiernos y otros actores tienen que apoyar una política activa y visible que integre de manera coherente una perspectiva de género en todos los programas y en todas las políticas. De esta manera, se podrán analizar las posibles repercusiones de las decisiones sobre mujeres y hombres antes de la toma de éstas”.

1 Lamas, Martha. El enfoque de género en las políticas públicas. En: Revista de Educación y Cultura de la Sección 47. No. 8, enero- marzo 1996. Págs. 1-4



¿Cómo pretende la ONU que se logre este objetivo? Su propuesta es el gender mainstreaming, que significa instalar ese enfoque en la corriente principal. Traducido como transversalización de la perspectiva de género, consiste en una estrategia doble: por un lado, reconocer la diferenciación social, económica y política entre los sexos tomando en consideración las desigualdades de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad, y por el otro lado, impulsar medidas específicas en los ámbitos en que, según los resultados de un diagnóstico de género, las mujeres no tienen acceso equitativo a recursos materiales y simbólicos. La ONU desea que los gobiernos desarrollen políticas más equitativas en todos los niveles, lo que implica que pongan a disposición los recursos institucionales y financieros necesarios para implementar el enfoque de género. Claro que, por los contextos locales y las tradiciones culturales sumamente divergentes entre los países, los objetivos a lograr en cada lugar son muy diferentes desde el punto de vista político, económico, social y cultural. Lo unitario es que el enfoque de género cambia radicalmente el carácter de la política pública, independientemente de que los objetivos en cada región sean distintos.

Dos herramientas principales del enfoque de género son la auditoría de género y los presupuestos con perspectiva de género. La auditoría consiste en un análisis de la legislación y el presupuesto (incluyendo los subsidios, los impuestos y los proyectos sociales) para determinar los efectos que éstos provocan en la situación de ambos sexos. No se miden sólo los recursos destinados a las mujeres, ya que éstos constituyen una parte mínima del presupuesto total del Estado, sino también aquellos rubros que a primera vista no parecen relevantes para las mujeres. Como el presupuesto nacional es neutral, o sea, no distingue qué va para los hombres y qué para las mujeres, se suele suponer que el dinero los beneficia a ambos por igual. Sin embargo, no es así; todo lo que se hace, cada peso que se gasta, tiene un impacto diferente en cada sexo y esa variación se refiere al número y a la calidad de los servicios disponibles. Uno de los objetivos de la auditoría de género es fomentar una mayor intervención de las mujeres en los asuntos económicos y fiscales, y hacerlas formar parte del proceso de creación del presupuesto. Elaborar el presupuesto con ese enfoque significa valorar precisamente las repercusiones que tendrá en hombres y mujeres.

Si bien ambos instrumentos son muy útiles, hay que insistir que hasta la fecha en pocos casos existen mecanismos de rendición de cuentas. Además, el enfoque de género no promueve dentro de las instancias gubernamentales acuerdos vinculantes y sanciones claras ni instala un

programa sólido de desarrollo de recursos humanos con enfoque de género. También hace falta un sistema de informes y de monitoreo que permita realizar una evaluación por fuera del aparato gubernamental.

Algo que hay que tener claro es que la perspectiva de género, por sí misma, no abre alternativas políticas, ni sirve para superar la política neoliberal, desmantelar las instituciones patriarcales ni para enfrentar la masculinidad hegemónica. Este enfoque sólo es capaz de incidir analítica y estratégicamente en la dirección de ciertas políticas públicas y acciones gubernamentales. Al reflexionar sobre qué se puede lograr con la transversalización de la perspectiva de género, se ve que urgen estrategias complementarias. Esto no desacredita la perspectiva de género como tal, sino sólo reconoce que hasta ahora su papel ha sido limitado. Es posible luchar contra la desigualdad entre mujeres y hombres desde una variedad de lugares y niveles, y el proceso laborioso de transversalizar el enfoque de género en la administración pública es sólo uno más de ellos.

Es obvio que la aplicación transversal de la perspectiva de género es una estrategia de incidencia política radicalmente diferente del activismo feminista. Se trata de un enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo) que compromete a la dirección de los gobiernos. La experiencia muestra que, a pesar de que el enfoque de género se dirige a todos los seres humanos, son básicamente las mujeres las interesadas en que se modifiquen las jerarquías entre hombres y mujeres. Y como las burocracias gubernamentales no cuentan con un dinamismo político propio de sus integrantes, es indispensable la alianza con los actores políticos interesados en la equidad de género, como son las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en pro de los derechos humanos y las feministas, cuyas estrategias políticas son la movilización de sus bases y la crítica. La presión proveniente *de la calle* es muy útil, siempre que no deteriore los procesos de vinculación y retroalimentación entre ambas dinámicas políticas. Hay que encontrar formas de establecer puentes entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad que permitan avanzar hacia el objetivo común. Para ello es esencial la disposición a emprender un diálogo que respete las respectivas lógicas de actuación de cada instancia, la activista y la institucional. Desde esta comprensión, el *modelotop-down* del enfoque de género se complementa con la movilización de las organizaciones civiles.

No obstante la brecha que existe entre el alcance del enfoque de género y los objetivos políticos dirigidos a lograr equidad, no hay que desechar el instrumento; únicamente hay que tener claras sus limitaciones. La desigualdad social no se entiende, y mucho menos se elimina, sólo con perspectiva de género. En nuestro país, la desigualdad de clase o el racismo suelen ser tan brutales como el sexismo. La brecha entre el enfoque de género y la exigencia de transformación social ha conducido a un sector del feminismo a desarrollar una mirada mucho más compleja para tratar de cerrarla. Las experiencias de la vida personal se corresponden con dimensiones múltiples de la vida social: no somos sólo mujeres u hombres; también pertenecemos a una clase social, tenemos cierto color de piel y compartimos una cultura determinada. Enfocarse sólo en una dimensión, como sería el género, no da cuenta de la complejidad del problema de la desigualdad. Por eso ahora, teniendo en la mira el objetivo de la justicia social, se plantea la *intersectorialidad,* que califica una perspectiva que interrelaciona distintos elementos, como clase social, raza y pertenencia étnica, con el género.[2] Usar la intersectorialidad requiere un trabajo estratégico al interior de las instancias de la ONU, por ejemplo, en las metas de los Objetivos del Milenio.

Pese a sus enormes dificultades y limitaciones, transversalizar el enfoque de género en la actuación gubernamental cambia no sólo la situación del sector público, sino que influye en las disposiciones y prácticas de la vida privada. De igual manera, las transformaciones personales de mujeres y hombres también generan efectos dinámicos en el mundo laboral y en la vida pública. Hablar de vida privada y vida pública me lleva a un asunto relevante. La lucha de las mujeres por adquirir las mismas libertades de los hombres -para estudiar, para trabajar, para votar, para gobernar, para dirigir ejércitos, para oficiar misas- ha concentrado durante largo tiempo los reclamos de igualdad en la esfera pública. Ahora, el análisis de lo que ocurre en la esfera privada ha llevado a plantear que son los hombres los que se tienen que igualar a las mujeres respecto a una obligación humana esencial: el trabajo de cuidado de los seres vulnerables (niños, niñas, personas jóvenes, ancianas, enfermas y discapacitadas). La división sexual del trabajo de cuidado es una de las características del sistema de género y produce consecuencias en el orden social y en la subjetividad de los seres humanos. Quienes cuidan a las personas que no se pueden cuidar por sí mismas son, casi en su totalidad, mujeres. Las creencias y mandatos culturales de género han hecho que el trabajo de cuidado se vea como una labor consustancial a la feminidad. La identidad

de las mujeres se construye psíquicamente como cuidadoras, por lo que se asume que el cuidado humano es responsabilidad de ellas. Los Estados modernos han dado forma a las necesidades y los derechos de las personas que cuidan y de quienes requieren ser cuidadas de manera funcional a la lógica de género, que reproduce la desigualdad.[4] La ausencia de esquemas más compartidos para el cuidado no sólo es un obstáculo para la inclusión en el mercado de trabajo, sino también es un impedimento para la práctica de una ciudadanía social plena.[5] Por ello es crucial que las labores "femeninas" de cuidado se vuelvan "neutrales", como ya ha ocurrido con las labores que antes se consideraban "masculinas" (las públicas). Esto significa "igualar" a los hombres de tal forma que tengan las mismas obligaciones de cuidado que ya tienen las mujeres.

Hoy se concibe a la ciudadanía moderna no sólo como el estatuto jurídico que confiere derechos y obligaciones, como pagar impuestos o votar, sino como un repertorio de cualidades indispensables para el desempeño cívico; aquí aparece el cuidado como tarea prioritaria. Ha surgido la propuesta de que el ejercicio de la ciudadanía implique el cuidado de las personas dependientes. Este planteamiento minimizaría de forma dramática las desigualdades entre mujeres y hombres. La exigencia del cuidado -tiempo para cuidar y condiciones para ser cuidado- supone un gran desafío para las tendencias socioeconómicas postindustriales, con serias consecuencias fiscales y fuertes transformaciones de los sistemas modernos de seguridad social. Una restructuración de este calibre requiere la creación de un nuevo sistema de seguridad social y el establecimiento de nuevas obligaciones, con mecanismos claros que garanticen el bienestar colectivo y el respeto a la autonomía personal.

Por último, la realidad social no es sólo un conjunto de relaciones de fuerza entre agentes sociales, sino también un conjunto de relaciones de sentido, un orden simbólico. Como los seres humanos somos seres biopsicosociales, el género está en el cuerpo, en la psique y en la conducta social. Este orden simbólico del género, vinculado a condiciones materiales y a prácticas sociales, es un sistema de poder y por ello constituye un campo de lucha política. El poder está incrustado en una pluralidad de situaciones cotidianas, especialmente en las relaciones más íntimas en que estamos entrelazados. Es difícil cuestionar y modificar los códigos culturales de género que hemos heredado y que encubren formas de explotación e injusticia, porque son parte de nuestra identidad. El género es subjetividad socializada y vaya que es complejo modificar la subjetividad de las personas. El principal mecanismo de reproducción social y el medio más potente de mantenimiento de la sujeción personal a la desigualdad social es justamente la violencia simbólica que cada quien se aplica a sí mismo por los mandatos de género.

No va a ser fácil transformar las prescripciones culturales de género que traemos introyectadas, pues están arraigadas profundamente en el psiquismo humano, en el inconsciente, y no se cambian a puro voluntarismo. Enfrentar los arcaicos y discriminatorios esquemas de género que producen sexismo y homofobia requiere una intervención de política cultural que muy pocos gobiernos están dispuestos a hacer y que escasas agencias y fundaciones internacionales están dispuestas a financiar. Tal vez una razón clave de la lentitud del cambio de los esquemas de género es justamente la ausencia de una política cultural dirigida a impactar el orden simbólico.

Por lo pronto un asunto prioritario es transmitir que los asuntos de género no son asuntos de mujeres. También las prescripciones de género de la masculinidad resultan una carga opresiva y los hombres padecen las exigencias y obligaciones absurdas del mandato cultural de la virilidad. Cada vez más los hombres viven situaciones de opresión y discriminación y, no obstante, las mujeres son en gran medida quienes impulsan los cambios en las relaciones de género; este enfoque les da a los hombres una plataforma para que actúen en su propio interés.



Pero lo más importante a comprender, y que está en el fondo del asunto, es que la equidad beneficia a todos, mujeres y hombres. Equidad es una palabra que ingresó hace poco al vocabulario democrático, pero que tiene orígenes muy antiguos; proviene del latín aequus, que quiere decir igual, y su acepción está vinculada al ámbito de la justicia: equidad es la cualidad de los fallos, juicios o repartos en que a cada persona se le da según corresponda a sus méritos o deméritos. O sea, es la cualidad por la que ninguna de las partes es favorecida de manera injusta en perjuicio de otra. Lograr equidad es lograr igualdad con reconocimiento de las diferencias; por eso la introducción de nuevas prácticas y nuevas normas con que las personas puedan ser medidas y evaluadas, junto con una redistribución de recursos que verdaderamente refleje un nuevo arreglo equitativo, hará posible enfrentar con eficacia las prácticas de género que producen desigualdad, tanto material (pobreza) como simbólica (discriminación).

Ya no es posible seguir con un discurso que hable del enfoque de género desvinculado de la materialidad de los procesos de reproducción cotidiana de los cuerpos sexuados. Y por reproducción me refiero no sólo a tener hijos o negarse a tenerlos, sino también al conjunto de actividades que hacen posible que los seres humanos reproduzcan su fuerza de trabajo cotidianamente. Esto requiere alimentación, ropa limpia y otros cuidados, o sea, las labores llamadas domésticas que como "trabajo de amor" realizan gratuitamente las amas de casa o que se paga a otras mujeres para que las hagan. Un verdadero enfoque de género ubica, primero que nada, la importancia del cuidado humano, y reconoce lo imprescindible que es económica y existencialmente. No valorar el trabajo invisible conduce a las prácticas sexistas de distintos espacios laborales, falta de igualdad de oportunidades, al descuido en el cuidado infantil (como el caso de las guarderías subrogadas del IMSS), etc. La conciliación trabajo-familia es la gran tarea que se olvida en los discursos sobre el enfoque de género; justamente esta perspectiva debería servir para ubicar la centralidad del impacto económico, político y social que tiene que hacerse cargo de cuidado humano bajo la actual distribución del poder. Hay que dejar de concebir como femenino el trabajo de cuidado humano, o sea, dejar de verlo como el trabajo "natural" de las mujeres y pensarlo como un trabajo humano esencial. Sólo así se podrán plantear nuevas coordenadas que, al establecer un verdadero equilibrio de las responsabilidades familiares y laborales desde una visión de género diferente, permitan

construir alternativas que liberen simbólica y materialmente a las mujeres y a los hombres.

Finalmente, lo que vemos hoy día es que la desigualdad provoca conflictos y resentimientos. *Laguerra de los sexos* persiste, con la variación moderna de que hoy también los varones se creen víctimas de las mujeres. Sobre este fenómeno que va en auge, Elisabeth Badinter señala que “es inútil cerrar los ojos: las relaciones entre hombres y mujeres no han progresado en absoluto en estos últimos años. Incluso es posible que, con ayuda del individualismo, se hayan deteriorado. No sólo no se resolvió la disputa, sino que se complicó. Los dos sexos se colocan en víctimas el uno del otro”. El tema de la conciliación trabajo-familia es el de la conciliación de las mujeres y los hombres. Si no se concilia vida familiar y vida laboral pública, no se van a conciliar los hombres y las mujeres. Y si mujeres y hombres no se concilian, toda la vida se revuelve, se complica y se vuelve un campo de batalla.

Hoy hablar de perspectiva de género es una práctica discursiva, social y política que define un cambio civilizatorio al convertir las labores de amor de las mujeres en responsabilidades de toda la sociedad. Al trazar el horizonte de la equidad de género se dibuja una sociedad donde mujeres y hombres comparten el trabajo remunerado, la toma de decisiones, el tiempo de ocio y el cuidado de los seres vulnerables. La sociedad es mixta, somos 50%-50%; por eso las labores de gobierno y las de cuidado, las tareas agradables y las pesadas, deberían estar repartidas en la misma proporción. Ése es justamente el sentido del reclamo de paridad: ir a mitades no sólo en la toma de decisiones de los asuntos públicos, sino también en el desempeño de las tareas humildes e imprescindibles de la vida privada. Sí, la equidad entre mujeres y hombres es el objetivo principal a alcanzar y el enfoque de género es uno de los tantos caminos por los cuales transitar en esa dirección para acabar con la desigualdad existente en todos los terrenos.

Fomento de la Participación Ciudadana y Colaboración en la Política Pública

Mishelle Miranda García[1]

Introducción

En este artículo se reportan los esfuerzos llevados a cabo para la conformación de un laboratorio de innovación social, llamado: “Incuba lo Público”, que surge de la necesidad de crear e impulsar nuevas formas de participación ciudadana.

A partir de herramientas de investigación, observación y análisis en las experiencias de otros países y como parte de un ejercicio formativo para titulación de la maestría en Gestión e Innovación Pública de la Universidad Autónoma de Querétaro, nace la motivación para abrir paso a un modelo de colaboración ciudadana que permita desarrollar lúdica y pedagógicamente formas incluyentes para la creación e involucramiento de las y los ciudadanos en las políticas pública locales.

En los últimos ochos años de mi vida, me he visto rodeada y familiarizada con los asuntos públicos desde una institución partidista, he podido observar que es en la construcción de acciones públicas donde las y los actores sociales se ven identificados y familiarizados, así como tomados en cuenta, que se construye una política capaz de reconocer las necesidades y expectativas de los distintos grupos que conforman la vida pública de un país, una entidad o una ciudad.

La participación ciudadana, sigue siendo el motor vital para una democracia y el avance sustancial para que siga viva, desde un mirada cercana a la participación política y ciudadana se alcanza a observar que la inclusión y las herramientas para generar soluciones a los problemas públicos de la ciudadanía sin simpatías partidistas, quienes solo buscan solucionar sus problemas, se ha vuelto un reto cada vez más grande entre los gobiernos, instituciones públicas autónomas, sociedad civil organizada, academia, entre otros.

La ausencia de concreción de políticas públicas se observa distanciada de la ciudadanía y es por eso que se considera prudente reconstruir el vínculo colaborativo entre gobierno y sociedad con la creación de un puente entre ambas, como lo puede ser “Incuba lo Público”.

Sin embargo, desde otra perspectiva sumamos a este análisis, además de la existencia de una débil vinculación con la ciudadanía y poco interés en tomarles en cuenta, que, desde ahí, se crean espacios de reproducción de desigualdades en el acceso a las decisiones públicas, mostrando cierta irrelevancia a los mecanismos implementados en la trayectoria de políticas públicas, como evaluación, ejecución, propuesta de agenda pública, etc.

Por su parte, la descomposición del debate público, se percibe también como una narrativa social polarizada en México, así como América Latina y el mundo y este es otro de los factores que envuelven al entorno social en una constante protesta y actitud reaccionaria, demeritando el papel de una democracia deliberativa y poniendo en evidencia la necesidad de nuevas formas de practicar una gestión pública innovadora y útil a los retos actuales.

El objetivo de este laboratorio de innovación social fue construir un espacio que contribuyera a la formulación, promoción y consolidación de políticas públicas, desde la colaboración con distintas poblaciones.

1 Miranda García, Mishelle. Fomento de la participación ciudadana y colaboración en la política pública. En: Revista Bien Común. Año XXVIII. No. 318, septiembre del 2021. Págs. 82-92



Suponemos que a partir del fomento a la construcción colectiva de políticas públicas se contarán con elementos más sólidos para la concreción en las acciones que incidan en el ámbito público desde el quehacer gubernamental, brindando rumbo a los factores clave de las políticas públicas, así como entendiendo de raíz la realidad de los problemas, incluyendo todos los actores que afecta o beneficia de forma directa o indirectamente.

Sustentos

Conectar entonces, estas necesidades de incidencia e innovación observadas y aquí planteadas puede verse en el paradigma del gobierno abierto e innovación social.

Fue entonces que, investigando, comparando y analizando experiencias y el origen de este fenómeno nos encontramos con el paradigma de gobierno abierto que ha adquirido en las últimas décadas una relevancia central para pensar y diseñar iniciativas de políticas y acciones de valor público. Transparencia, colaboración y participación que son sus principios rectores, sin embargo, son novedosas sus formas de desarrollo y aplicación desde sociedad civil y gobierno, así como el impacto en las tecnologías de información y comunicación.

Desde el año 2011, ocho países -entre ellos México- se reunieron y decidieron emprender una iniciativa que promoviera en la escena internacional las políticas y estrategias de gobierno abierto a fin de impulsar la transparencia, la participación ciudadana y la innovación en el quehacer gubernamental.

Por ello es que desde la participación y colaboración surgen tres pilares: la innovación abierta, la concreción y la inteligencia colectiva, y con ello, una propuesta de construcción de políticas públicas, los laboratorios de innovación como el espacio idóneo para conjugar estas tres características, como espacios- frontera.

La participación ciudadana

Uno de los aspectos torales que sostienen este propósito de laboratorio, se traduce en la incorporación y contribución de la ciudadanía en la toma de decisiones de las entidades o municipalidades.

El empoderamiento de la ciudadanía para la gestión en los asuntos públicos entonces, implica una toma de conciencia y control sobre los procesos que inciden en su vida, aumentando su capacidad de influencia a través de procesos participativos ordenados. Marlen Eizagirre y Néstor Zabala.

Trabajar con la idea de “crear comunidad” con las acciones de participación ciudadana en las distintas áreas es otro de los puntos clave de la estrategia para lograr resultados de mejora en el tejido social. Rojas y Ortiz de Zárate, que es lo que buscamos a través de este modelo de colaboración social, llamado “Incuba lo público”.

Y retomar diversos conceptos de “participación ciudadana” se resume en el involucramiento sustancial de las y los ciudadanos en la vida pública, con implicaciones más concretas.

Para ello, existen distintos mecanismos que hoy vemos en diferentes entidades federativas de México, algunos desde sus gobiernos locales, que de llevarse a la práctica desde las leyes de participación ciudadana local, sería ideal, expresándose cómo: Referéndum, plebiscito, Iniciativa ciudadana, Revocación de mandato, consulta vecinal, contraloría social, cabildo abierto, comités de participación.

Sin embargo, muchos de los anteriores no se encuentran expresados en los congresos locales, ni en una ley general de participación ciudadana, así como tampoco en la cultura, ejes rectores, valores o propósitos de un gobierno estatal o bien desde la gestión de las municipalidades y es por ello la importancia de una opción para hacer funcionar la democracia deliberativa e incluyente, con la construcción de un laboratorio itinerante, activo y sustentado en inteligencia colectiva, colaborativa que nos respalde para el desarrollo de soluciones de una comunidad.

Para ejemplificar la distancia de desigualdades en la participación ciudadana, me gustaría proponer la expresión “techo de cristal”, que se acuñó para analizar brechas de género en los años ochenta y cuya popularidad ha ido en aumento hasta alcanzar su plenitud en la década de los noventa, con respecto con la perspectiva de género y sus brechas con el género masculino, y es a través de esta analogía -que es otro de los aspectos teóricos que han acompañado mi formación profesional y académica y del que también he estado muy familiarizada, ya que los esfuerzos en la participación política de las mujeres desde sutiles modalidades de actuación- que se compara con algunos mecanismos discriminatorios en cuanto a la participación ciudadana común y pone en evidencia el reflejo desigual de la participación de las y los ciudadanos en decisiones públicas.

Por otro lado, la dinámica en que se segregan ciertos grupos para impedir su involucramiento logrando el “techo de cristal” derivado de élites, de grupos selectos para discernir, decidir o valorar asuntos, o el exclusivo gobierno que impide incidir y ser parte de las decisiones públicas a la población de una comunidad.

Pero para que este tipo de procesos de involucramiento queden completados, falta que la ciudadanía ocupe esos espacios y se utilicen las herramientas participativas que motiven, transformen y amplíen los trabajos, ya que los mecanismos existentes e institucionalizados todavía tienen una tendencia a ser “puertas anchas” de libre acceso para influir en la gestión gubernativa, o bien, “puertas estrechas” y llenas de filtros, lo que las alude elitistas y excluyentes, con poca identidad social.

Por todo lo anterior, puede decirse que en relación con otras ciudades latinoamericanas y del mundo, se advierte a México, como un país con un claro déficit de instrumentos de participación ciudadana colaborativa, de ahí la importancia a este modelo “incuba lo público” que construya en colectivo, que involucre y permita una vinculación cercana a las necesidades sociales y una búsqueda legítima de soluciones también de quiénes viven el problema mismo.

Innovación social

La innovación ocurre como parte de un proceso global, no como un proceso individual o incluso organizativo y precisa la construcción de ecosistemas colaborativos como bien mencionaría Mariñez que acuñó esta reflexión y quien afirmó que, para consolidar instituciones democráticas de calidad, éstas deberán construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana en la confección de las decisiones públicas.

Entenderemos entonces que innovación pública será la creación e implementación de forma colectiva de nuevas ideas acordes a cada contexto que respondan a necesidades, problemas y de-

safíos públicos concretos, y generen un impacto significativo tanto en la sociedad como al interior de las instituciones, ya que como lo mencionaba Juan Felipe López, Director Ejecutivo del Laboratorio de Gobierno, Chile “Cuando revisamos la definición de innovación pública, necesariamente estamos hablando de mayor participación, más colaboración y más transparencia”.

Y tal como lo señala North, las reglas formales institucionalizadas, son las que suelen favorecer el intercambio social y político (participación ciudadana), pero no todo el intercambio, es entonces donde la premisa de los laboratorios de gobierno y estos canales colaborativos entran como decisiones y políticas públicas con una praxis abierta y vinculante a la ciudadanía.

Políticas públicas

La ausencia de información sobre asuntos públicos, escasez de recursos en favor de la comunidad y la complejidad para la implementación operativa en un gobierno, provocan que inevitablemente, el diseño de una política pública difiera sustantivamente de la realidad y de la expectativa ciudadana.

Desde una perspectiva parecida a la de Mauricio Merino, la hechura de las políticas públicas se encuentra más cerca de una “artesanía” que de la de los modelos científicos, contemplando que ningún diseño de política puede aspirar a la perfección, “ya que está sujeto a un complicado entorno de restricciones que se modifican durante la marcha, así como pormenores que surgen dentro del proceso”.

Así es que podremos considerar como Wildavsky, la política pública es un “producto artesanal” que parte del hecho en el que: más que resolver problemas públicos, “corrige muchas políticas equivocadas, por tanto, el primer paso se vuelve un análisis y después de éste: la formulación del problema”.

Tener la claridad de los problemas significa diseñar soluciones viables, pero no como un ejercicio de especulación intelectual y creativa únicamente, Wildavsky coloca también los problemas en el centro de la vida pública.

Por tanto, lo que generamos con la sociedad desde la innovación abierta y a partir de u n proceso con metodología y desde la concreción, es una sinergia en las respuestas y a través de las personas, y da como resultado lo que llamaremos: inteligencia colectiva. Lo “artesanal” de la política pública entonces, consistirá en que cada problema tenga una forma y contenido particular, de tal manera que el nivel de conflicto siempre sea diferente en cada caso.

Es evidente que el gobierno desde la administración pública ya no monopoliza de forma exclusiva y excluyente la solución de los problemas públicos, es por ello que requiere de nuevas capacidades, competencias y aptitudes que se encuentren fuera de las estructuras tradicionales gubernamentales, comentaba Lucy Kimbell, profesora de Prácticas de Diseño Contemporáneo, Universidad de las Artes de Londres “La elaboración de políticas está cambiando de ser jerárquica y cerrada a convertirse en redes abiertas”.

El involucramiento desde la concepción y elaboración de las políticas públicas, permite también plantearse preguntas no solo sobre el impacto económico, sino también político y social, recuerda lo antes dicho por Rojas-Martín y Stan quienes desarrollaron la diferencia entre innovación pública e innovación social, definiendo la primera como aquella que se produce dentro de las administraciones públicas; mientras que la segunda sería aquella cuyo protagonismo corresponde a la sociedad y que es la perspectiva a la que hoy apelamos con urgencia desde los gobiernos locales principalmente.

Pero como se mencionó, los principales instrumentos de participación ciudadana activados por las autoridades en México son en muchos de los casos los de consulta, y éstos se hacen recurriendo a encuestas o sondeos de opinión o en algunos casos, al inicio de las administraciones locales, mesas de trabajo desde la participación de diferentes actores sociales para planes de gobierno, aun cuando cuentan con poca eficacia para alterar las reglas de gestión burocrática ya establecidas y hasta perpetuadas.

Por ello, la necesidad de dar pie a la consolidación de proyectos que involucren a todas y todos en los asuntos del espacio público, la ciudad y nos brinden mayor certeza de la solución a sus problemas.

La propuesta de crear y fomentar laboratorios de innovación que busquen soluciones y planteen ejercicios de inteligencia colectiva, propuesta, identidad colectiva, entre otros más beneficios para las comunidades es vital.

Laboratorios de innovación social

Como su definición revela, son un lugar dotado de los medios necesarios para realizar investigaciones, experimentos y trabajos de carácter científico o técnico, en este caso éste identifica problemas de interés público, su estudio y su prototipo para soluciones innovadoras, buscando generar valor público. Suelen basarse en métodos de diseño que ponen el foco en la concreción y en lógicas de prototipo, los laboratorios, son una nueva metodología para los actuales desafíos del sector público.

Sangüesa habla de los Laboratorios de Innovación Pública como detectores de oportunidades que rediseñan servicios públicos, crean políticas públicas nuevas y todo se realiza mediante el co-diseño con la ciudadanía, dando un sentido de fidelidad y apropiación.

Por ello la creación de un laboratorio de innovación se propone como un espacio lúdico en el que se compartan visiones de la comunidad respecto a las necesidades que emergen de la vida cotidiana y sus alrededores.

La metodología de estos; se basa en la construcción de un ecosistema abierto y receptivo a las propuestas y construcción colectiva, desde un enfoque de inteligencia colectiva, entendida como una organización que capture, construya y reserve conocimiento para entenderse a sí misma, entender su ambiente y las posibles soluciones.

El principal reto para los laboratorios de innovación se vuelve la forma en que las conversaciones abiertas, propuestas y necesidades sociales, se convierten en parte de las herramientas de cambio que permitan repensar y reinventar la ciudad y a la sociedad.

Es importante no dejar de lado las propuestas que diversos académicos han puesto sobre la mesa con relación a este tema y su importancia, por ejemplo el modelo de Rojas Martín y Stan, que se enfoca en la identificación de necesidades y hábitos del público objetivo para definir con claridad el problema de fondo, y generar el equipo de trabajo, idear la herramienta de planificación estratégica para responder a las necesidades identificadas y prototipar y testear las propuestas; es una herramienta más para conseguir una primera versión en concordancia con las necesidades de los profesionales públicos, y luego realizar la difusión de la innovación exitosa diseñada.

Sin embargo, este desentramado de herramientas y enfoques no podría verse aplicado si no existieran los ejes que sostienen estos modelos de innovación para la gobernanza y colaboración ciudadana, ya que es a partir de la co-identificación de problemas y la concreción y el co-diseño de ideas y soluciones que se consolidarán a través de esas conversaciones en proyecciones viables para la ejecución de programas del gobierno.

De esta manera, los liderazgos sociales se vuelven entonces, conectores en lugar de competidores, fomentando con ello un ecosistema de soluciones y propuestas en lugar de un espacio reaccionario y de poca disposición para la transformación positiva del entorno, fomentando la cultura colaborativa el desarrollo de talento y la identidad colectiva.

La calidad de vida mejora, la interacción, el tejido social y el rumbo de la comunidad se vería entonces, favorecido y escuchado.

Incuba lo Público es un laboratorio de innovación social para la concreción de políticas públicas con la posibilidad de ser impulsado por la sociedad civil en general, por un gobierno o por la academia, el anterior proyecto buscará encausar las inquietudes, intereses, problemas públicos y propuestas de las y los ciudadanos para el bien de una comunidad. Y como su nombre lo dice, incubadora de asuntos públicos, incubamos los asuntos de la ciudad, de lo público como sus conceptos teóricos lo sostienen.



A través de técnicas para construcción de prototipos y testeo, incubación de ideas en un espacio de colaboración e inteligencia colectiva con fomento e incidencia en los asuntos públicos, se lograría fomentar la participación ciudadana.

Propuestas de mejora en el servicio público. Ideas y soluciones que mejoren la calidad de vida en las comunidades. Construcción de modelos de intervención social, de trabajo para mejorar el tejido social. Participación en planes de gobierno, preferentemente locales.

En su desarrollo aplicación de técnicas para la organización del conocimiento explícito relacionados a problemas sociales, sus causas, actores locales y prácticas; así como todo tipo de intervenciones harán de la comunidad en su elaboración abrir paso a la identidad comunitaria, así como responsabilidad en sus integrantes.

Se pretende sea un espacio móvil y de organización itinerante, donde se establezcan a través de dinámicas de colaboración, diagramas de flujo, arboles del problema, entre otros el orden para construir una propuesta clara y organizada de lo que proponga la ciudadanía.

Se busca principalmente se consolide y capacite también una red de servidores públicos con perspectiva de la participación ciudadana, desarrollando habilidades para la mejora del entorno, a través de manejo de grupos quienes serán guías para la elaboración de propuestas concretas y soluciones a los problemas de diversas comunidades, vinculados a los principios rectores del gobierno abierto y sus pilares.

Inteligencia colectiva, entendida, según Pierre Levy, como una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias. El objetivo de la inteligencia colectiva es el reconocimiento y el enriquecimiento mutuo de las personas".

Ecosistema de innovación por su parte tomado en cuenta desde la perspectiva de proponer un ambiente que propone, transforma, genera y suma en favor de las soluciones públicas, la academia del sur en Argentina lo retoma como elemento clave para la valoración de un laboratorio de

innovación social.

Por su puesto la participación ciudadana y colaboración, explicadas a lo largo de este documento, y el diseño, esta parte que expresa de forma genuina un orden para los prototipos, los sistemas contando con una forma adecuada, dando vida con pies y cabeza.

El conocimiento y la creatividad, ambos elementos que desde la visión colaborativa generan valor y ofrecen oportunidades de solución a todas las necesidades públicas puestas en marcha dentro de los ejercicios de testeo en los laboratorios.

La sensibilización en asuntos de participación ciudadana, bien común o inteligencia colectiva, así como la actualización de leyes de participación, los presupuestos participativos, mecanismos dentro de la gestión pública, así como una visión con perspectiva ciudadana, solo son algunos de los pilares que no forman aún parte de los valores o cultura en muchos de los gobiernos locales y de entidades federativas en México.

Sin embargo, diversas experiencias y plataformas nacionales e internacionales, hoy dan muestra de los beneficios y los resultados favorables que lo planteado en este trabajo, pueden generar tanto a nivel de gobierno como de la sociedad.

Conclusiones

Aún queda agenda pendiente y espacios para discutir, abonar y construir en este tipo de modelos, que como único objetivo tienen; el seguir aportando al desarrollo democrático, participativo e incluyente de la sociedad, y como lo dicho por el argentino, Exequiel Rodríguez, todos los procesos de innovación se construirán a partir del intercambio, el aprendizaje, la creatividad y la adaptación, por lo que aún considero es posible hacer un cambio.

Por su parte la implementación de innovación social en particular, cobrará relevancia en tanto y en cuanto posibilite o no, la construcción de capacidades, que es lo que permitirá, en última instancia, el logro de las metas propuestas para mayor inclusión ya que como en América Latina, los laboratorios de innovación se podrán seguir volviendo referentes para la reflexión y ejecución de planes de gobierno abierto, como políticas públicas o espacios desde sociedad civil, que beneficien a las y los ciudadanos.

En la construcción de un ambiente o ecosistema también quedará pendiente la intención de fomentar ese cambio, en términos de desarrollo sustentable, escucha, monitoreo, cohesión, participación, entre otros beneficios para los asuntos públicos, abriendo canales y dejando atrás las únicas vías para la elaboración de planes de gobierno, o de contraloría, o propiamente de estrategias para la solución de conflictos.

Como forma de democratización de los gobiernos, la gestión pública tiene mucho por hacer, por innovar y escuchar, en el servicio público, en la sensibilización, en la brecha para incluir más voces, más propuestas.

Generar este tipo de espacios supondrá una mirada más clara de la inclusión, la colaboración y todo lo dicho anteriormente, brinda una oportunidad para seguir abonando en la construcción democrática de México, dando el paso para innovar, vincular ciudadanía y gobierno, sin demagogias, sin populismos, así como de generar propuestas desde una perspectiva horizontal y pensando en el bien común, poniendo a la ciudadanía y a sus problemas públicos, como centro de toda decisión pública.

Herramientas para Incorporar el Enfoque de Género en Planes y Políticas Públicas

Magdalena Valdivieso[1]

Si bien el tema que vamos a abordar es importante permanentemente, lo es más en el contexto latinoamericano actual, por la situación en la que estamos de avance y retroceso. Entonces, la primera pregunta que surge es ¿qué elementos hay que tener en cuenta a la hora de pensar las políticas públicas con perspectiva de género?

Quizás lo principal es contar con la voluntad política, con el compromiso de los Estados, de los Gobiernos, en la incorporación de los enfoques de género para el diseño de las políticas públicas. Lo segundo sería que esto tiene que hacerse durante todo el proceso. Desde el proceso de diseño hasta el de ejecución y el de evaluación de la política pública. A veces hacemos enormes esfuerzos para que esté presente en el diseño de la política, y luego ya no tenemos ni la misma energía, ni los recursos para ver que esté en la implementación, y por supuesto menos aún para que esté en la evaluación.

Otro aspecto importante es quiénes definen qué es incorporar un enfoque de género a una política pública. Quiénes participan. Y ahí la respuesta es instalar cada vez más mesas, que efectivamente estén integradas por personas que representen los diversos intereses y que puedan ser tomadas en cuenta en términos de participación. Quizás, entender que el único responsable de la política pública ya no es el Estado, sino que son las organizaciones sociales, políticas y, también, las Universidades, los centros académicos, en suma, es la ciudadanía que participa. Dejar de pensar que la política pública es un asunto que solo le compete al Estado.



Estos son los temas que abordaremos: primero, incorporar el enfoque de género en una política pública es un asunto político y técnico, en ese orden; segundo, conocer cuáles son las principales herramientas, técnicas, que es lo que corresponde abordar en esta clase; y, tercero, sostener que el uso de las herramientas debe hacerse en las distintas fases, como ya los mencionamos en la respuesta a la pregunta del proceso de formulación de una política pública.

1 Ferreyra, Marta. Políticas públicas y perspectivas de género: indicadores, seguimiento y monitoreo. Instituto Nacional de las Mujeres, 2022. Págs. 81-94

Recordemos qué significa utilizar enfoque de género de políticas públicas. Tenemos muchas aproximaciones en relación con esto, como experiencias, miradas y perspectivas. En síntesis, significa tomar en cuenta las exclusiones, las desigualdades, las situaciones que siempre son diferenciadas, que las personas tenemos por nuestra identidad genérica. Pensamos que debemos ir superando el lenguaje binario, también. Entonces, en general, conceptualizar a las personas como identidades genéricas en los distintos problemas, en la metodología, en la categoría de interseccionalidad nos ayuda a conocer cuál es la situación de las distintas personas por su identidad genérica y por otras condiciones, puesto que estamos en las diferentes situaciones que se producen en la convivencia, en la sociedad, en relación con el mercado, etc. Entonces, lo primero es tener en cuenta estas desigualdades, estas exclusiones, en formas diferentes de vivir, incluso la exclusión.

Lo segundo es tener en claro que el enfoque de género es alternativo a los enfoques universalistas. Estos enfoques pretendidamente neutrales, por ejemplo, “esta política pública es sobre un apoyo en relación con las situaciones de empobrecimiento y el empobrecimiento nos afecta por igual a mujeres y hombres”, cuyas miradas universalistas y neutrales favorecen una perspectiva que ignora cuáles son las situaciones reales de las personas y toma como sujeto al más tradicional de la política pública, que ha sido pensado en términos de masculinidad.

Y, por último, que toda política pública debe tener en cuenta la heterogeneidad, la diversidad para ser pertinente y ser eficaz. Entonces, el enfoque de género le agrega pertinencia, eficacia y calidad a la política pública.

Ahora bien, ¿qué significa incorporar el enfoque de género en los procesos de formulación de las políticas públicas? Decíamos, por una parte, considerar de manera ordenada, sistemática, sostenida las condiciones de situaciones y las necesidades respectivas de mujeres, de hombres en todas las fases de la planificación. ¿Cuál es el objetivo con el que vamos a utilizar un enfoque de género? Incluso, podemos decir que hay dos objetivos. Por una parte, nos interesa que la política pública de alguna manera modifique la desigualdad y la subordinación que existe por las identidades genéricas. Entonces, ese objetivo de la política pública atiende una necesidad estratégica, que es modificar las situaciones estructurales de la desigualdad, de las exclusiones, de las discriminaciones que se dan con base en las identidades genéricas. Y, por otra parte, el otro objetivo, que es una mirada más bien táctica, es atender las condiciones inmediatas de cómo estamos viviendo. Entonces, en un momento hay que atender las cuestiones referidas a ingresos, a salud, a vivienda para ir haciendo cambios. Pero esa es una perspectiva más bien de corto plazo, táctica, porque el objetivo estratégico es modificar las relaciones de poder, es modificar las relaciones de supra subordinación.

Pero ¿qué elementos se deben considerar para incorporar el enfoque de género en la planificación pública? Sabemos que el éxito de una planificación depende de muchos factores, incluso de algunas circunstancias que lo van facilitando o dificultando, pero podríamos pensar que los elementos fundamentales son cuatro.

El primero es el compromiso político con lo que queremos cambiar, con la transformación, el compromiso que deberá tener el Estado como agente de igualdad. Además, está la capacidad institucional.

Hay capacidad institucional para adoptar el enfoque. Y cuando hablamos de capacidad institucional estamos hablando tanto de quienes van a diseñar, a poner en funcionamiento, en ejecución la política, como de quienes van a evaluarla, que tengan la formación suficiente, las herramientas y también la sensibilidad de género -y ojalá el compromiso-, que son tres cosas distintas. Conocerlo, ser sensible al tema y tener el compromiso de modificar las condiciones que encontramos.

Por otra parte, está la composición de los equipos de trabajo. Buscar tener equilibrio en la composición de los equipos de trabajo entre personas con mucha experticia técnica y personas con más experiencia temática, territorial y de ejecución de las políticas públicas.

Sobre el uso de las herramientas apropiadas, hay que ver con qué herramientas contamos, qué herramientas existen; el asunto es cómo las usamos y quién las usa. Conocemos las herramientas, las podemos tener ahí pero no las usamos. Porque usarlas implica esfuerzos adicionales. Esfuerzos adicionales porque quiérase o no estamos dentro de Estados, de Gobiernos que han sido pensados no para la diversidad sino de manera bastante monocultural, hegemónica. Por eso las políticas universalistas son mucho más fáciles y menos costosas de llevar adelante, que estas

políticas con foco que queremos quienes tenemos el compromiso de la igualdad de género, que son políticas focalizadas, son políticas que queremos que recojan la diversidad que somos. Entonces, las herramientas están, pero a veces no contamos con la voluntad y la capacidad para usarlas.

Por otra parte, mencionábamos el uso del enfoque de las herramientas en todas las etapas del proceso, hemos insistido en ello. A veces resulta que, en la etapa de formulación, el enfoque de las herramientas está en la parte macro, pero luego se pierde en la parte micro de ejecución. Ya no está el enfoque, no lo encontramos.

Las herramientas que se pueden emplear son muchas, pero las principales que se están utilizando son las estadísticas desagregadas por sexo; la información cualitativa (después vamos a referirnos a eso rápidamente); los presupuestos sensibles al género, que han sido herramientas muy útiles; los indicadores de género; y, por último, las evaluaciones y la auditoría de género.

La opción de la perspectiva de género en los planes estratégicos, que es cuando hay más facilidad para que se dé porque ahí están los niveles más altos de capacitación, ya que en los grupos que debaten al inicio el diseño de la política pública hay más capacidad, más tiempo, más recursos y más voces que las que tenemos luego en los niveles tácticos y operativos. En todos nuestros países, el nivel local está bastante menos atendido que el nivel intermedio, que el nivel central. En el nivel central están concentrados los recursos, los medios, etc.

Sin embargo, entre las principales herramientas tenemos los presupuestos sensibles al género. Estos presupuestos sensibles al género son bastante antiguos. Ya vienen impulsándose desde la década de los 80 del siglo pasado. Hubo unas primeras experiencias por ahí en esa década. Luego, en la Conferencia de Beijing, famosa porque instaló los temas de género en el debate, se le dio un enorme impulso para que se empezaran a popularizar y, actualmente, en muchos países, en más de 65, se están utilizando iniciativas que podemos llamar de presupuesto sensible al género, que son muy diversas como son diversos los distintos países.

En América Latina tenemos una experiencia pionera, que fue la de México, con los presupuestos etiquetados de género, y luego tenemos experiencias bien importantes en Argentina, Colombia y la República Dominicana. Muy diversas. No hay una única manera de trabajar con presupuestos sensibles al género.

Ahora bien, qué buscan estos presupuestos. Sabemos que los presupuestos son muy importantes porque establecen las prioridades, donde están los financiamientos es adonde están los intereses en un Gobierno, en un Estado. Entonces, establecen las prioridades y las medidas que van a buscar satisfacer durante un periodo de Gobierno. Por otra parte, también cuando miramos la Ley de Presupuestos, por ejemplo, en Chile se acaba de presentar hace tres días, podemos darnos cuenta dónde están los compromisos. Acá se planteó que el primer compromiso es con la seguridad, entendida en toda su extensión. La seguridad en materia de salud, la seguridad pública, etc.

Entonces, vemos que si pusieron el presupuesto, ahí está el compromiso del Gobierno. Por otra parte, queremos aclarar que cuando hablamos de un presupuesto sensible al género no es un presupuesto separado del presupuesto general o de los presupuestos de la política pública. Es un presupuesto que se formula con criterios de género, pero es el mismo presupuesto que tiene [...], que más bien lo que hacemos es un análisis al presupuesto que está con la política pública, desde una perspectiva de género, para ver cómo se tomó en cuenta y dónde se van a poner los recursos para las desigualdades, que hay que tener en cuenta desde el inicio. ¿Qué le preguntamos al presupuesto para ver si es sensible al género? ¿Qué criterios se generaron al distribuir los recursos?

Por otra parte, ¿cuál es la importancia proporcional con respecto al gasto total? Es decir, ¿hubo criterios separados en relación en cuánto se destinó a fomentar la igualdad de género? ¿cuánto no, cuánto se destinó a mujeres y diversidad sexual? ¿Y cuánto para hombres o personas identificadas con la masculinidad? Luego, es necesario mirar cuál es la importancia proporcional en relación con el conjunto del presupuesto.

Y lo tercero es qué medidas se establecen en el presupuesto que se va a ejecutar para respetar esas asignaciones. En América Latina tenemos una larga experiencia en estos ajustes presupuestarios, ajustes que siempre han venido de la mano de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional cuando es necesario aplicar lo que llaman disciplina fiscal. Cada vez que suena disciplina fiscal sabemos que los presupuestos destinados a la igualdad de género van a disminuir, entonces nos importa muchísimo cómo se garantiza que se va a ejecutar el presupuesto

respetando las asignaciones iniciales. La experiencia en la pandemia es realmente importante a tomar en cuenta en este sentido. Es evidente que con la pandemia los esfuerzos presupuestarios fueron para controlar la epidemia, pero los primeros programas afectados fueron aquellos programas dirigidos a las mujeres y a la igualdad de género. Hasta se dejó de atender lo básico, que en los centros de salud pública era la distribución para atender la salud sexual y reproductiva. Entonces, todos y todas sabemos que cada vez que se habla de ajustes presupuestarios los programas que se ven afectados son los programas que nos interesan más directamente.

Ahora vamos a pasar a los indicadores. Felizmente, en los objetivos de desarrollo sostenible hay un indicador, por cierto, el único. Un indicador que es el indicador 5.C,1 que mide los esfuerzos que están haciendo los Gobiernos para hacer seguimiento a asignaciones presupuestarias para la igualdad de género. Es el único indicador en el marco de seguimiento de los ODS que vincula los sistemas de presupuestos con las políticas públicas destinadas a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres. Por eso lo señalamos y exigimos que los Estados cumplan con ese acuerdo, del cual son signatarios todos los países latinoamericanos.

Cabe destacar que todos los Estados han tenido que presentar resultados y avances de la utilización de este indicador que tienen los ODS, que ya llevan tres informes. Todos los países han tenido que presentar tres informes. El primero fue voluntario y tuvo muy baja cobertura, el segundo ya fue obligatorio y todos los países tuvieron que entregarlo, y en general se ve poco que estén siguiendo con la indicación. Hay medidas muy generales.

El ámbito de los presupuestos es de los espacios más difíciles porque al entrar más en detalle cuesta identificar qué parte de un presupuesto va a ir en beneficio directo de la igualdad de género. Si son cuestiones más concretas, como la cobertura o el número de mujeres atendidas por un programa, es más fácil de saber. El número de asignaciones dadas, o sea, todo lo que es de ese tipo. Pero cuando vamos a ver qué se está haciendo, por ejemplo, en materia de educación o en comunicación, en inversiones para la igualdad de género, nos faltan indicadores. Entonces, ahí hay una relación muy estrecha entre indicadores y presupuesto. Entonces, ¿cómo avanzamos en esto? En que los presupuestos tengan cada vez más metas asociadas a los resultados que podamos cuantificar, en relación con los impactos en la calidad de vida de las mujeres. Pero son temas que todavía están en desarrollo, no hay en ningún país. Ni México, que fue el primero con el gasto etiquetado, está cumpliendo plenamente con unos presupuestos que nos garanticen que se está orientando el gasto hacia donde necesitamos que vaya para avanzar en igualdad y equidad de género.

Antes mencionábamos a los indicadores, que son básicos. Sin indicadores como herramienta no podemos avanzar ¿no? Y los indicadores de género, en especial, buscan evidenciar la posición, la situación que tenemos hombres, mujeres, diversidad sexual con relación a un estándar normativo que se considera válido. Al igual que todos los indicadores, lo que hacen es presentarnos una medición cuantitativa respecto de una situación. Luego vamos a dar ejemplos de indicadores.

Cuando hablamos de indicadores de género sabemos que es una herramienta útil para comparar. ¿Qué sucede en una esfera determinada con la situación de mujeres y de hombres? Y ahí se confunde porque se trabaja a veces con indicadores desagregados por sexos. El hecho de saber cuántas niñas, cuántos niños y cuántos niñes están asistiendo a un espacio educativo no es un indicador de género. Eso es un indicador desagregado por sexo, que pudo haber sido cuántas personas de tal edad, o cuántas personas de determinada religión o cuántas personas de determinado ingreso. Pero no es un indicador de género. Sigue siendo un indicador tradicional, porque solo mide el número de personas. Los indicadores de género muestran la desigualdad entre los sexos, entonces son indicadores que comparan situaciones. El otro es cuantitativo, y es lo que más tenemos en todos los países. Hemos avanzado, lo cual igual celebramos porque antes ni siquiera teníamos estadísticas desagregadas por sexo. No teníamos el dato. Ahora tenemos el dato desagregado por sexo, pero eso no es suficiente porque ya sabemos que sexo no es igual a género. Entonces, tenemos la estadística binaria tradicional que no tiene en cuenta las diversidades, que desagrega por sexo para saber cuántas, cuántos y/o cuántes, pero no es suficiente porque no nos muestra la desigualdad, por lo tanto, tenemos que ir al siguiente paso que implica indicadores que comparan.

Podemos comparar indicadores cuantitativos, por ejemplo, cuántas horas al día dedican hombres y mujeres al cuidado de la familia, que lo vivimos en la cuerpa que sabemos que eso es bien amplio. Este tipo de indicadores cuantitativos nos van a mostrar que los hombres dedican equis horas al cuidado de la familia, frente a las equis horas que dedicamos las mujeres que son

siempre más, porque todavía tenemos una división sexual del trabajo, que se está modificando muy lentamente pero que se está empezando a modificar. Pero a eso le agregamos el indicador cualitativo. Por ejemplo, cómo perciben las mujeres en comparación con los hombres el reparto que hay del trabajo de cuidado, y cómo lo perciben los hombres. Entonces, este otro tipo de enfoque nos va a dar las razones que explican por qué ocurre lo que está mostrado el abordaje cuantitativo. Lo cualitativo siempre nos ayuda a conocer más las razones. Y por supuesto las metodologías cualitativas son más costosas, más lentas, hay que hacer encuestas, entrevistas, etc. Pero hay que combinar los indicadores para tener apreciaciones más cercanas a la realidad a lo que es la vida de las personas, ¿no?

Luego tenemos el concepto de metas, y cada vez más necesitamos metas de género. ¿Por qué? Porque ya sabemos que metas siempre es una expresión cuantificada, un logro. Ahora bien, las metas de género nos dan datos cuantificados de los logros a alcanzar por parte de una organización en la situación de mujeres, hombres o en la relación entre ambos sexos. Por ejemplo, una meta para una empresa que en su situación inicial en los espacios de tomas decisiones tiene seis a tres, es decir seis hombres y tres mujeres presentes en los espacios principales de decisiones. Y le ponemos la meta de que logre un equilibrio de género, dicho en ese lenguaje que es bien comedido, de aquí a tres años o a dos años. Ahí tenemos la meta de igualdad de género. Esa empresa nos tendrá que mostrar que en tanto tiempo logró tener espacios de toma de decisiones equilibrados. Entonces, las metas de género sirven para las organizaciones, sirven también por supuesto para los Gobiernos, para los Estados, para las Universidades y cada vez más tenemos que hablar de objetivos, que son los resultados que queremos alcanzar a que sean cuantificables.

La otra herramienta importante es la evaluación de género. ¿Cuándo hablamos de que existe una evaluación de género? Una evaluación de género es la que efectivamente mide. Evaluar es siempre saber qué pasó. Estamos refiriéndonos a algo que ya ocurrió, qué pasó, entonces ¿cuáles fueron las consecuencias positivas y negativas que tuvo una intervención para el desarrollo de las relaciones de género? Luego, una evaluación de género considera que todas las acciones tienen efectos de género. No hay evaluaciones neutras, por lo tanto, siempre podemos señalar si la intervención tuvo efectos sobre la desigualdad y la igualdad, y si fueron positivos o negativos. Si no tuvo ninguno, mantuvo entonces las desigualdades existentes. Y lo otro es si midieron los cambios en las relaciones de género, aunque no lo hayan previsto quienes elaboraron el proyecto. Y eso hay que hacerlo porque la mayoría de los proyectos y las políticas públicas todavía no plantean una evaluación de género, pero podemos hacer una evaluación de género. ¿Desde dónde podemos hacer una evaluación de género? Desde la sociedad civil organizada con los informes sombra que presentamos ante los organismos internacionales, desde los organismos internacionales que también hacen seguimientos a las políticas públicas. Entonces, las evaluaciones de género son una buena herramienta para los movimientos feministas, para los movimientos de mujeres y para la sociedad organizada en general.

A la vez, queremos destacar la importancia de que la perspectiva de género esté presente durante todo el proceso. Quizás nos centramos siempre, o conocemos más, las herramientas de lo que es el inicio de un proceso de política pública, entonces en ese sentido me parece fundamental comentar alguna experiencia, ver un ejemplo para desglosar hacia dónde deberíamos avanzar en esto, en la construcción de indicadores y en la evaluación. Consideramos que la evaluación es uno de los puntos más débiles que tenemos. Si alguno busca cuál es la metodología de evaluación, es donde menos hay material. Entonces, ¿hacia dónde deberíamos ir en ese camino? ¿Qué herramientas podemos empezar a buscar para avanzar en ese sentido? En la fase del diseño tenemos más fortalezas, tenemos más recursos, tenemos todo. Luego, en la fase de la ejecución, ¿cómo va a ser el seguimiento de la política pública? Entonces, para eso debemos tener indicadores de procesos.

Es necesario mencionar que tenemos indicadores para el inicio de una situación y, luego, indicadores de procesos: cómo va avanzando esa política pública en relación con los objetivos que se propuso. Después tenemos los indicadores de resultado: qué pasó con la política pública. Y, a veces, lo que menos se hace es medir el impacto, pero otras veces nos quedamos hasta saber cuál fue el resultado. Voy a poner el ejemplo de lo que fue, primero, el proyecto de ley para la despenalización del aborto en Chile en tres causales.

Después de que se aprueba la política pública en relación con eso, comienza la parte del proceso, que es dictar el reglamento, entonces, para el seguimiento de lo que ha pasado con la implementación de esta Ley, que es la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, en tres causales. Desde la sociedad civil, desde las organizaciones de mujeres que están trabajando permanentemente en derechos sexuales y reproductivos han ido mostrando como el reglamento no favorece el cumplimiento de lo que está en la Ley y, por lo tanto, hay que estar permanentemente desde la ciudadanía, con esto que llamamos la veeduría ciudadana, mostrando qué está pasando en el tratamiento de los casos. Entonces, tenemos indicadores de procesos para el seguimiento, que es el acompañamiento a la política pública y estar permanentemente evaluando los resultados.

Ahora bien, esto requiere de costos, encuestas, estadísticas, etc., pero es la única manera de garantizar o por lo menos de poder decir, mostrar que los resultados se están alejando de lo que se había diseñado en la política pública inicialmente. Y luego defender los recursos que fueron asignados inicialmente, como mencionábamos antes. El ejemplo que puse de la pandemia, que fue realmente importante para ver cómo se van desviando los recursos por estos ajustes que se van haciendo durante los periodos de implementación.

Y en ese sentido, al pensar en la agenda hacia el futuro, como la Agenda 2030, y en el desarrollo sostenible, podemos preguntarnos si hay algún avance, por ejemplo, ¿qué se viene pensando en esa materia? ¿Se está pensando en ir por ese camino?

En relación con eso, la estrategia Montevideo es tan importante como los ODS. La estrategia Montevideo realmente es el aterrizaje, es ponerle la mirada política de género a los ODS, ya que solamente la tiene el ODS 5 referido a la igualdad de género. Desde la estrategia Montevideo lo que se hace es transversalizar todos los objetivos de desarrollo sostenible con una mirada de género. Y se va avanzando a través de lo que señalaba antes, de la participación en la ejecución de los planes que están haciendo todos los países para alcanzar los objetivos, y en los informes sombra, a los cuales ya nos referimos. O sea, en esto, la acción, la gestión desde las organizaciones de mujeres especializadas en cada uno de los temas es fundamental.



Nos gustaría reafirmar lo que decíamos al inicio, que la política pública ya no es un asunto solo de los Estados. Generar políticas públicas es ya desde hace un tiempo un asunto que compete al Estado, aunque también a las Universidades y a la sociedad civil, sobre todo en cómo controlamos, de alguna manera, las dinámicas del mercado, puesto que permanentemente está generando dinámicas que son contrarias a lo que se está planteando, por ejemplo, desde el Estado.

Veamos el caso del incremento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral, que es un objetivo en todos nuestros países. Queremos avanzar en que más mujeres estén en lo que se llama trabajo productivo remunerado. Estamos todas en el trabajo reproductivo no remunerado. Y sobre eso se hacen planes desde el Estado: capacitación, se dan incentivos a las empresas, la política pública se diseña con algún nivel de participación de las organizaciones especializadas, etc. Y luego, el mercado es el que decide en qué espacios va a ofrecer inserción laboral a las mujeres y termina siendo, como ya sabemos, en los espacios más vulnerables, en los puestos de trabajo menos reconocidos, sin seguridad social, etc. Y agreguemos, además, todo lo que vino con el teletrabajo, ¿no?

Entonces, ahí, ¿cómo hacemos para que la política pública tenga fuerza, sea eficaz? Que cuando debe desarrollarse en una sociedad, en un contexto en el cual el mercado tiene esa influencia, ¿no? Y ocurre en trabajo, ocurre en educación, ocurre en salud, ocurre en cada uno [...].

Podríamos sintetizar que tenemos herramientas que se han ido desarrollando, algunas todavía son insuficientes, pero hemos avanzado en el diseño de herramientas. No obstante, partir de que esto es un tema político, que tiene que ver con el compromiso de los Estados de cumplir su rol de agentes de igualdad, y que sabemos que lamentablemente no son políticas de Estado, sino que son políticas de Gobierno, que están cambiando permanentemente, como vemos en Latinoamérica en este periodo, y que no hay avances garantizados y sostenidos, sino que siempre está la posibilidad de retroceder. Entonces, por lo que vimos en general en el curso, consideramos que es importante conocer la política pública, cómo se formula, cuáles son sus necesidades técnicas.

Asimismo, debemos seguir insistiendo que, en sociedades como las nuestras, atravesadas por distintos ejes de desigualdad -que no es solo el género, también es el estrato social, es el origen étnico, es la identidad sexual, que son otros factores como el lugar de vida, la edad, etc.-, requerimos enfoques mucho más integrales. En este sentido, nombrábamos de paso la herramienta de la interseccionalidad. Y también habría que lograr un compromiso desde los Estados más permanente con las desigualdades. Las desigualdades están aumentando en América Latina, y han aumentado fuertemente, y la política pública es la herramienta principal que tienen los gobiernos para actuar. Creemos que por allí es que van las cosas. Igualmente, la voluntad política es fundamental, la articulación de todos los sectores de la sociedad para volverla institucional, para que esa política pública se vuelva más fuerte en el futuro.

La Participación Ciudadana Indígena desde la Co-creación en las Políticas Públicas de los Gobiernos

Mishelle Miranda García[1]

Se trata de sueños, discursos, postulados, principios, utopías, cosmovisiones y caminos que se comparten y transmiten entre generaciones y comunidades, a través de signos y símbolos, que como analiza Barthes, desde sus conocimientos e información es como se configuran para un accionar político y social de las comunidades de identidad indígena, en Latinoamérica y México.

En nuestro país, somos la cuarta nación en diversidad biológica del mundo. La mayor parte de esta diversidad se encuentra en territorios indígenas y se combina con la riqueza cultural de estos pueblos, de donde son originarios cada uno.

La cuarta parte de la propiedad social del país se encuentra asentada en territorios de los pueblos indígenas, misma que corresponde a 4,786 ejidos y 1,258 comunidades agrarias; además, existen 304 mil unidades pequeñas en donde se asientan los pueblos.

La identidad indígena en México conserva principios y valores que rigen la vida comunitaria, entre los que destacan: el tequio, (la faena o trabajo colectivo que toda persona debe a su comunidad indígena), la solidaridad, el trabajo comunitario o la ayuda mutua, lo que nos remite a valores que hacen mucha falta en la cultura del mexicano mestizo que, cabe mencionar, ha olvidado la vinculación con la naturaleza, su raíz espiritual, así como el trabajo colaborativo y en favor del bien común.



Por lo anterior, la población mexicana ha desarrollado una dinámica de competencia entre pares que deja muy desprovista la aportación social en la búsqueda de un México democrático, y de una visión para el trabajo colectivo más sólida y fraterna que en ninguna otra época se ha visto. Sin embargo, lo que remite esta reflexión nos lleva a la desventaja histórica para la inclusión, desarrollo e impulso de la ciudadanía de pueblos originarios que hoy debe ocupar un papel decisivo tanto en construcción de las políticas públicas, como la representación política y de inserción social para ver reflejadas sus necesidades en los diversos espacios de toma de decisión.

---

1 Miranda García, Mishelle. La Participación Ciudadana Indígena desde la Co-creación en las Políticas Públicas de los Gobiernos. En: Revista Bien Común. Año XXIX. No. 325, abril del 2022. Págs. 21-27

La cultura política y ciudadana no deja de reinventarse y proponer; sin embargo, para mayor margen de inclusión de toda la ciudadanía en la vida pública debe reivindicarse en su accionar con mecanismos institucionalizados, apertura, valores cívicos y la construcción de una cultura ciudadana, tanto informada como incluida, principalmente con la reflexión que hoy nos reúne: los grupos originarios, quienes, a través de este fomento a su participación social, serán una de las maneras en las que puede abrirse espacio y campo de acción como grupos que históricamente se han visto segregados de un papel dentro los asuntos públicos. También se sugiere de primer momento visibilizar y reconocer su historia y cosmovisión, tanto como legado histórico como parte de la cultura y valores que deben ser preservados en la educación, cultura y aportación a la sociedad mexicana, desde la niñez, en los libros de texto, tanto como en la educación media y media superior: no olvidar las raíces, reconstruir el legado y hacerlo preservar en la historia y presente de México.

Autoras como Rosalía Winocur han aportado algunas definiciones de participación indígena que se adecuan a nuestros propósitos, porque la cultura política indígena también se exhibe de forma porosa y maleable, y como dice Jorge Alonso: “La cultura política se mueve entre lo que existe y lo que se quiere que exista”.

Como se mencionó, la sociedad indígena ni siquiera ha tenido los mecanismos ni los espacios para ocuparse y gestionar los asuntos que para cada grupo son de importancia o de relevancia para coordinarse y auto gestionar se cómo, organización plural; qué decir si recordamos que el indígena que no hable el español está en notoria desventaja del resto de los mexicanos.

Por su parte, la Constitución incluyó el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho en agosto de 2001, junto con la obligación de que los tres niveles de gobierno generarían “políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberían ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”.

Situación que también construyó en ese sexenio el Consejo Consultivo Indígena Nacional, que surgió como respuesta de Vicente Fox, de quien en ese entonces comentaba Cuadriello: “para buscar legitimidad a su mandato y marcar una diferencia en la política pública en materia indígena a través de la incorporación de las demandas de participación del movimiento étnico nacional”, ya que incluir las demandas de la sociedad a través de los consejos consultivos no era solo por el problema de legitimidad, sino algo que derivaba de la difícil relación entre el Estado y la sociedad civil, por lo que era primordial crear y establecer un ambiente de estabilidad política que sería necesario para el modelo neoliberal y sus futuras reformas, buscando incluir a todas y todos.

Sin embargo, este esfuerzo se limitaba a escuchar únicamente demandas sociales, provocando positivamente lo poco que vemos en relación a la acción de co-crear, construir colectiva, colaborativa y horizontalmente propuestas de programas de desarrollo para grupos específicos, con necesidades particulares como mujeres indígenas, juventud indígena, niñez indígena, adulto mayor, entre otros, donde la economía basada en las dinámicas de estos pueblos cobra diferente sentido dependiendo la zona o tipo de mercado, así como de comercio propio; por otro lado, poco se ha visto en esfuerzos para incluir los valores, dialectos, poesía, prácticas y cultura en general en materia educativa y de forma transversal dentro de los procesos de aprendizaje de la niñez mexicana, preservación de las lenguas indígenas, y cómo no hablar del rezago y acceso a servicios públicos de primera mano.

Otro factor determinante es que dicha acción consultiva fue realizada de orden federal, hecho que excluye la labor ejecutiva de gobiernos estatales como municipales y cuya labor falta institucionalizar. Desde entonces, poco es lo que escuchan, consultan o construyen en favor de los grupos indígenas.

Actualmente se han ido desarrollando espacios para la construcción de planes de desarrollo, sin embargo, no existe un seguimiento óptimo de las políticas públicas, ni evaluaciones, ni tampoco restructuraciones de estos programas, asegurando el beneficio o éxito de sus beneficiarios.

Y qué decir de las plataformas de gobierno que emanan de los partidos políticos: desde ahí todavía se visibiliza menor trabajo de inclusión, sin una visión intercultural ni mucho menos plural que considere acciones concretas de impulso a las necesidades del grupo al que dedicamos esta serie de reflexiones. Es decir, es usual leer párrafos filosóficos y ambiguos de inclusión y reconocimiento, pero poco es lo que palpamos en estrategias, tácticas con metas alcanzables y visión a

largo plazo para construir un panorama incluyente, de desarrollo y de impulso ciudadano a las voces de la población de grupos originarios de todo nuestro país; qué decir de candidaturas de origen indígena, quienes continúan siendo una minoría y el fortalecimiento de su liderazgo se ve mermado por las élites que usualmente tienen el control político de los partidos y como origen de ello, es probable que por esa misma razón sea menor el interés en generar o fomentar los liderazgos comunitarios y ciudadanos, omitiendo el empoderamiento de los mismos, únicamente tomándolos en cuenta cuando es requisito institucional para la inclusión en alguna lista o programa partidista que solicita las autoridades electorales.

Lo que me hace recordar lo que Lorenzo Meyer expresó en algún momento acerca del trabajo de escucha como gobierno: “La clase política mexicana está dividida por siglas de partidos, enfrascada en una lucha interna por el control de las fuentes de riqueza, pero a la vez conforma una élite unida por sus prácticas, sus privilegios y la ausencia de sentido de dignidad y grandeza”.

Hacía la participación ciudadana en la creación de políticas públicas

Actualmente en México existen mecanismos de participación ciudadana que Ziccardi y Saltalamachia desde 1998 consideraban como institucionalizados, es decir, los que se encuentran reconocidos ante la ley, como plebiscitos, referéndum, consulta ciudadana, consulta popular, si acaso revocación de mandato, la formación de organización de asambleas ciudadanas, comisiones de participación comunitaria, observatorios ciudadanos, recorridos barriales, contralorías ciudadanas, la silla ciudadana (el derecho a voz en las sesiones de cabildo) y, por último, las plataformas de participación ciudadana y en la valoración de la opinión de sociedades étnicas, con propiedad intelectual, de conocimiento y actividades; y no es que sean en su totalidad tomadas en cuenta para la realización de planes de trabajo, programas y planes de desarrollo gubernamentales de forma transversal a cada política pública de diversos sectores o de diversos ámbitos.

Lograr esa transversalización no es una misión fácil, ya que se requiere de la voluntad y el trabajo político, de valores, reconocimiento honesto, así como de mecanismos abiertos de consulta, colaboración y participación para conformar las ideas, soluciones y mejores prácticas de la cultura indígena en los asuntos de gobierno o decisiones públicas. Sin embargo, me gustaría agregar una propuesta a tomar en cuenta desde la perspectiva gubernamental para cumplir con este objetivo, y que Bonfil Batalla retoma con los recursos, los cuales considera: “son elementos de una cultura que resulta necesario poner en juego para formular y realizar un propósito social, los cuales pueden ser: materiales, que incluyen los naturales y transformados; de organización, como capacidad para lograr la participación social y vencer las resistencias; intelectuales, que son los conocimientos formalizados o no y las experiencias; simbólicos y emotivos: la subjetividad como recurso indispensable.

De igual ¡manera, equipara decisión a autonomía, es decir, capacidad libre de un grupo social para optar entre diversas alternativas”.

Entre ellas se destaca, tal como lo señala Leff, cómo es que algunas de sus prácticas tradicionales de percepción y uso de recursos actúan como amortiguadores de la degradación ambiental, y pueden considerarse como patrimonio cultural que favorece la biodiversidad.

Por su parte, el ámbito de la participación ciudadana se enmarca en las demandas de regeneración del sistema democrático (dimensión política) y de empoderamiento (dimensión ciudadana), que suscriben la importancia de reproducir ciertas prácticas que finalmente tienen mucho compromiso social y de responsabilidad colectiva, y que muchos de los grupos étnicos en México replican.

Es por ello que Mauricio Merino plantea que la hechura de las políticas está más cerca de “la artesanía”; recordemos el término como un objeto o material auténtico y que se diferencia del “trabajo en serie o industrial”, y así es como entonces se aleja un tanto de la rigidez de los modelos científicos, y es también por ello que ningún diseño de política pública puede aspirar a la perfección, sujeto como está a un complejo entorno de restricciones que modifican durante la marcha los pormenores del accionar de gestión.

Wildavsky también consideraba la política pública como un producto artesanal; asimismo, parte del hecho de que más que resolver problemas públicos hay que corregir muchas políticas erróneas, por lo tanto, el primer paso es el análisis y después de éste es la formulación del problema.

Crear problemas significa diseñar soluciones posibles, pero no como un ejercicio de especulación intelectual, en el cual estén involucrados solamente los expertos; de hecho, Wildavsky va más allá, pues coloca a los problemas en el centro mismo de la vida pública.

Es así como podemos poner a quienes viven los problemas cotidianos en el centro del accionar público, pero también entendiendo entornos y cultura; en el caso de los grupos indígenas, lo que llamarían Velásquez y González: la construcción de mecanismos de interacción y de espacios de interlocución, impulsados desde la esfera social para el incremento de la receptividad y la atención de las demandas sociales por parte de las principales instituciones políticas. Es entonces que visualizamos “lo artesanal” de la política pública que consiste en que cada problema tiene una forma y contenido particulares, de tal forma que el nivel de conflicto es diferente en cada caso, y ahí la importancia de involucrar la participación y co-creación de estos grupos en la agenda o planes del accionar público.

Sin embargo, entender que muchos de los problemas que aquí se suscitan, están relacionados a condiciones estructurales que limitan el goce pleno de sus derechos como ciudadanos sujetos de derecho y acceso a servicios básicos o de accesibilidad.



Bonfil y del Pont caracterizan las condiciones de vida de los pueblos indígenas en lo general, como invariablemente empobrecedoras, cuestión que no es reciente sino que se remite al despojo y la marginación de que han sido objetos en los diferentes periodos históricos; qué decir del papel de los sistemas de justicia en tan afamados movimientos que han dejado en desventaja legal, de representación y opresión a muchos de estos grupos en aras de intentar alzar la voz, generar un cambio y exigir aquello de lo que son sujetos de derecho en su país.

De ahí la necesidad de crear espacios de concientización, participación y autodeterminación, mediante organizaciones, planificación participativa, construcción de identidades colectivas, capacidad crítica y autocrítica, así como la autogestión para comenzar a dar fruto de inclusión ciu-

dadana.

No solamente el uso real de los consejos consultivos puede impulsar el trabajo social y participativo, sino a partir de ahí, ser mucho más transparentes a la hora de informar, de construir un panorama educativo más sólido en materia de civismo y de criterios propios, hacerles llegar la información de aquello que les toca, lo público, lo realizado, tomarles en cuenta a la hora de crear y hacer un programa social, eliminar la brecha de accesos y construir horizontalmente una escucha activa.

La corrección de estas inercias de discriminación y regazo, ya lo decía Arturo Warman: “son estructurales en un proceso complejo y prolongado, ajeno a los resultados inmediatos, a las proclamas y a los triunfos personales. Requiere de esfuerzos sostenidos por instituciones sólidas y eficaces con el respaldo de la sociedad y la participación democrática de los mexicanos indígenas. No se pueden esperar milagros ni ocurrencias para revertir creencias y prácticas profundamente inscritas en las estructuras de la sociedad”.

La reflexión continua

La construcción de un nuevo Estado plurinacional desde abajo se evidenciará a través de una doble estrategia política que condense la participación electoral (gestión de instancias públicas, centrales y locales), así como la estructuración de la movilización social, una opinión pública responsable, no indiferente a la ausencia de derechos y la marginación que sufren estos grupos, es decir, una masa crítica que atienda e informe y visibilice a los grupos indígenas, su trabajo y cosmovisión, así como el impulso y preservación de organización comunitaria igualitaria y empática, con los canales de participación adecuados, algunos institucionalizados, otros que provengan de la sociedad organizada, pero que exista voluntad social. Otro factor sería la gestión y puente con las instancias municipales y estatales del Poder ejecutivo y de organismos públicos, quienes también pueden permear, tocar y cambiar realidades democrática y positivamente.

Este proceso de fortalecimiento participativo de los grupos indígenas se llevará a cabo por medio de una reflexión continua y acción, capacitación y educación incluyente, comunicación e información sobre lo que acontece y adolece a estas poblaciones, la construcción de enlaces de apoyo o llamadas también redes de apoyo, quienes propician la participación en red y desde donde fortaleceremos nuestra democracia, haciendo parte a todos y todas desde sus cosmovisiones y visiones de la vida. Y con una misma visión de realidad, atendiendo sus necesidades y el rezago, recuperando sus voces, trabajando desde el centro del corazón de las necesidades, de quienes con sus respectivos problemas pueden ir construyendo las soluciones, ahí, de la mano con las instituciones, grupos sociales, comunidad, aliados, haciéndolo juntos.

Evaluación de Políticas Públicas con Enfoque de Género

Luz Patricia Mejía[1]

Nos gustaría plantear una primera pregunta, ¿cuáles son los desafíos que tiene el Estado para incorporar la perspectiva de género al proceso de evaluación y monitoreo de políticas públicas? Si bien son muchos los desafíos, nos vamos a concentrar en tres. Un poco para poder desarrollar ese punto.

El primero tiene que ver con la comprensión del género como una categoría de análisis y el uso de la categoría género en el diseño de implementación, seguimiento y monitoreo de las políticas públicas. ¿Por qué planteamos este desafío? Porque lo que hemos encontrado es que hay dos elementos fundamentales. El primer elemento es la comprensión. Entender cómo los temas de género relativos a las mujeres tienen un impacto concreto que afecta sus vidas y que profundiza la discriminación en la violencia. Los roles asignados, los estereotipos de género, los mecanismos por los cuales se construye un sistema de subordinación que está totalmente naturalizado, tanto en las normas sociales como en las normas legales existentes en los países. Y, sobre todo, en esta región donde conviven con mucha naturalidad una cantidad de legislación progresista para el reconocimiento de las mujeres y, por otro, una cantidad de normas sociales, prácticas y consuetudinarias y tradiciones que conviven. Entonces, el primero, el gran desafío es la comprensión de a qué nos referimos con género cuando estamos hablando de derechos de las mujeres, cómo impactan esos estereotipos de géneros en la vida de las mujeres y cómo tenemos que incorporar esta perspectiva para poder generar el diseño de una política pública que tenga una comprensión de los aspectos diferenciados que sufren o que viven las mujeres. Y eso tiene que ver con la política pública en todos los niveles y en todos los ámbitos sociales.

Luego, la combinación o la interacción del concepto de género con el concepto de derechos humanos, porque cuando incorporamos la perspectiva de derechos humanos y la perspectiva o el análisis de la categoría género con un perspectivo de derechos humanos empezamos a comprender que hay unos derechos humanos que las mujeres vivimos de manera diferenciada porque no tenemos el mismo acceso. Y esa es la razón por la cual tenemos un derecho específico a vivir libres de violencia. Porque fue necesario demostrar con evidencia que la violencia contra las mujeres que afecta su integridad física, psíquica, sexual, su vida privada, etc., debido a que no era interpretado como una violación a la integridad. Al derecho de la integridad, que es uno de los pocos derechos humanos absolutos que tiene nuestra carta. La prohibición de la esclavitud y el derecho a la integridad física, psíquica y psicológica.

Entonces, el tránsito de la comprensión específica de dos conceptos que para nosotras son vitales, que son la perspectiva de género por un lado y la perspectiva de derechos humanos, han sido un gran desafío para comprender que la política debe tener esa mirada. Si nosotras estamos planificando cómo brindarles servicios sociales a las mujeres, esos servicios sociales deben tener una mirada no solo al derecho a la no discriminación sino también al derecho de vivir libres de violencia. ¿Y qué significa eso? Para garantizar una política pública integral que permita que las niñas estén libres de violencia en las escuelas, que las adolescentes estén libres de relaciones de subordinaciones peligrosas. No que no estemos en relaciones de subordinación, porque la subordinación ocurre en diferentes espacios y no solo la vivimos las mujeres. Pero que esas relaciones de poder no generen situaciones de violencia, de agresiones, de acoso, de violencia física, sexual y psicológica en dinámicas de poder que están construidas desde un lugar donde someten a las mujeres a relaciones de subordinación generando esas grandes desigualdades. Entonces, ese sería el primero: la comprensión de los conceptos y de la interrelación entre el género y los derechos humanos en cuanto a los derechos de las mujeres.

El segundo gran desafío es el monitoreo. Una cosa es comprender para poder diseñar una política pública y otra cosa esa monitorear cómo vivieron las mujeres, cómo fueron sus experiencias y cómo los diferentes grupos de mujeres -con diferentes necesidades- pudieron recibir esa política pública que diseñamos. Por ejemplo, la política pública no es de la calle. Durante los primeros años del 2000 fue muy típico. Y hubo una pelea muy grande para que toda la comprensión de la Convención Internacional de Derechos de Niño fuera leída con una perspectiva de género que permitiera entender que las niñas de las calles quedan embarazadas mientras los niños no. Porque

1 Ferreyra, Marta. Políticas públicas y perspectivas de género: indicadores, seguimiento y monitoreo. Instituto Nacional de las Mujeres, 2022. Págs. 95-112

hay una gran diferencia entre lo que sufre una niña de la calle y lo que sufre un niño de calle. Eso no quiere decir que los niños de la calle no sufren violencia física, sexual o psicológica, eso significa que la misma violencia tiene impactos diferenciados y ahí hay un tema que tiene que ver con cómo monitoreo ese impacto diferenciado. No podemos medir a todo el mundo por igual, ni a todas las niñas por igual, ni a todas las mujeres por igual también. Y entonces, tenemos que meterle la perspectiva de la interseccionalidad, cuando diseñamos la política y cuando analizamos el impacto que está teniendo esta política en las mujeres, y luego esta política pública en las diferentes categorías de mujeres que existen. Porque no es lo mismo las mujeres que viven en las zonas urbanas y que tienen un acceso mucho más cómodo, evidente y formado a los servicios de acceso a la justicia, de atención inmediata, de protección que las mujeres que se encuentran en las zonas rurales, o las mujeres que tienen discapacidad o las niñas que no tienen la misma capacidad de acudir a los centros si no están acompañadas de un adulto o una adulta responsable, etc.



Entonces, bueno, es incorporar esta lectura tanto en el diseño como en el monitoreo y la evaluación. E incorporar, que sería el tercer elemento, las voces de esas mujeres, de diferentes y distintas mujeres en este proceso de evaluación: cómo se sintieron. Y es lo que nosotras desde el MESECVI y también, por ejemplo, desde el protocolo de San Salvador que mide las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales, identificamos como indicadores cualitativos de progresos. Cómo interactúa con esa política pública. En el caso concreto de la violencia contra las mujeres cuando les preguntamos a la mayoría de los Estados de la región cómo las mujeres reportan lo adecuada, lo pertinente, lo oportuna de esa política, casi ningún país lo reporta. Es porque casi no les preguntamos a las mujeres si les pareció que eso estaba bien, si les pareció adecuado, si les pareció oportuna la intervención, si lo que tenemos que hacer es seguir metiendo a los maridos presos o si lo que tenemos que hacer es meterlos en procesos de transformación de las dinámicas tóxicas de la masculinidad.

Esa lectura todavía no la estamos haciendo, entonces ahí hay un tema de evaluación que tiene que ser incorporando las diferentes [...], por ejemplo, las mujeres sordas dicen que [...] la mayoría de los servicios de función inmediata para mujeres víctimas de violencia -y es su casa-, no solo para las violencias, para los temas de discriminación. Pensamos en un tipo de mujer pero la mujer sorda dice “yo no tengo cómo llamar, cuando el principal mecanismo para comunicarme cuando necesito ayuda es a través de un teléfono o de una línea segura y yo no puedo llamar porque yo no puedo escuchar qué me están diciendo”, si transversalizamos a las mujeres que no

pueden leer, digamos, y si vamos pensando en las características eso nos pone en un lugar de pensar que las mujeres no son un grupo homogéneo, las mujeres tienen diferentes necesidades y necesitamos escuchar lo que es representativo en nuestra población y tiene sentido escuchar para poder incorporar eso. No solo en el diseño de la política pública, sino también en el monitoreo y después en la evaluación. ¿Nos sirvió, no nos sirvió, dónde queríamos llegar, no llegamos, cuánto nos falta para llegar? Nos quedaríamos ahí con esa pregunta, en principio.

Y en ese proceso, ¿cuál es la importancia de contar con indicadores adecuados? Para el trabajo que nosotras hemos venido haciendo hace 10 años, y ya son 15 o 17 años de monitoreo de derechos humanos a través de indicadores, que es un proceso relativamente nuevo en la región, porque la región está acostumbrada a tener indicadores que midan el hecho social, el fenómeno social. O que puedan medir la pobreza, los quintiles, pero medir con perspectiva de género y de derechos humanos tiene un desafío adicional, que es pensar: "bueno, qué es en términos de derechos humanos lo que yo tengo que diseñar como un indicador".

Entonces, esos indicadores que históricamente hemos tenido para medir fenómenos sociales, cómo los incorporamos, cómo les damos una perspectiva de género, cuáles son las obligaciones que tenemos como Estado, dónde están las cosas que tenemos que reportar. Por ejemplo, si nosotras tenemos un derecho de vivir libres de violencia o libres de discriminación -hay una ley de igualdad de oportunidades para las mujeres- entonces cómo medimos que efectivamente la brecha de desigualdad se está cerrando. Si la medimos a través del derecho, y a través del derecho que tengo como mujer a tener la misma [oportunidad], debemos tener unas estructuras que me permitan saber si tengo ese derecho, ¿dónde acudo si ese derecho me es violado? ¿Dónde reclamo? ¿Quiénes son los organismos? ¿Dónde están ubicados? ¿Cuántas mujeres lo denuncian? ¿Cuántas mujeres se quedan por fuera? ¿Cuáles son los canales que estamos utilizando? Debemos tener unas estructuras, pero también debemos tener unos procesos que nos permitan identificar que ese derecho, que yo reconozco como tal, está aterrizado en mi política pública. Ah, bueno, tenemos una ley de igualdad de oportunidades, ¿cuáles son los planes, los programas, los proyectos para [poder] garantizar medidas de acción positivas? Para garantizar el acceso equitativo e igualitario a las mujeres que no tienen en el diseño institucional. Y luego tenemos que medirlo: aumentó, no aumentó, hay más mujeres, hay menos mujeres, si usaron los recursos, no los usaron, dónde se fueron, dónde está.

Y de nuevo vuelve el tema del monitoreo, porque nosotras lo que encontramos es que la ausencia de perspectiva de género en la mayoría de las políticas públicas es la gran complejidad de aterrizar realmente los [...], entonces es un tema muy [...] porque no lo tenemos interiorizado como un tema de "bueno, dónde está el derecho y que significa tener derecho", y bueno, tener derecho significa que yo puedo ir a reclamar mi derecho, por un lado. Pero que luego hay unas políticas que me garantizan que yo puedo ejercer ese derecho. No es solo, "bueno, ustedes tienen derecho a la libertad pueden salir caminando", no, si no hay acera, tener hecho el transporte sino no me puedo transportar, tener derecho a la justicia, pero si no hay tribunales. No es solo que el Estado se abstiene, que era la idea de los derechos de la libertad. El Estado tiene que dejarme hablar, claro pero si yo quiero ser oída tengo que hablar en una plataforma donde me puedan escuchar. Y esas plataformas tienen que existir.

Lo mismo con los derechos específicos de las mujeres y, en general, con los derechos humanos. Hay que desarrollar una política. "Aterrizada" significa estructuras, procesos, resultados que medimos y que vamos evaluando de manera permanente y progresiva para saber dónde estamos alcanzando un desarrollo específico de un derecho o dónde estamos retrocediendo. Por ejemplo, en la región nosotras hemos visto, en materia de género, derechos que antes teníamos y que no dudábamos, y que ahora se ponen en cuestionamiento con las políticas neoconservadoras. Somos iguales, pero no tan iguales. ¿Cómo vamos a cuestionar la igualdad? Bueno, la igualdad se ha ido cuestionando porque no todas las mujeres somos iguales, pues porque la igualdad no es para todas las cosas, entonces sí, hay que describirlo, ponerlo, medirlo, garantizarlo, generar procesos. Y ahí es donde pensamos que falta la mirada que le debemos agregar a las políticas públicas.

En ese sentido, si bien nombramos algunos, ¿qué indicadores específicos de progreso permiten medir una vida libre de violencia para las mujeres? Los indicadores de progresos para vivir una vida libre de violencia son amplísimos, pasan por identificar cuál es la estructura legislativa, cómo el derecho reconoce a ese derecho, y cuando decimos que el derecho reconoce a ese derecho es bueno, sí, pero... ¿cómo se aterriza esa ley? Esa ley se aterriza en protocolos, en políticas

públicas, en procesos de formación, en estructuras, como decíamos, que reciben a las mujeres, entonces los indicadores me dicen si hay 7 de cada 10 mujeres que denuncian ser víctimas de violencia en algún momento de su vida, ¿cuántas denuncias de esas llegaron efectivamente? Y poder tener indicadores que nos permitan decir por qué van o no van al sistema de administración de justicia. Cuánto aumentó o no en determinados lugares, cuáles son los patrones específicos de violencia que se dan en determinados países. No son iguales los patrones de violencia que se dan en Argentina respecto a cuando son desagregados regionalmente, ¿no? Pero cuando lo vemos nacionalmente es lo mismo. Porque no es lo mismo lo que pasa en Jujuy que lo que pasa en Córdoba o lo que pasa en las diferentes provincias. Entonces, se puede ir armando un mapa a través de indicadores que te dicen "bueno, tú tienes un problema fronterizo muy grave porque en todas las zonas del norte tienes un proceso de trata muy fuerte". O puedes decir que en toda la zona del sur tienes una ausencia de políticas públicas para las mujeres que se encuentran en las zonas más alejadas. O puedes ir estableciendo una mirada que te permita determinar aquí hay unos patrones comunes, otros que no son comunes, entonces especifico, diseño y monitoreo. Y eso es lo que nos pasa en la mayoría de los países de la región, que esa mirada integral no la estamos teniendo. Establecemos políticas públicas genéricas para todas las mujeres como si todas fuéramos iguales, tuviéramos las mismas necesidades y además de eso concentramos las estructuras que aterrizan esas políticas, principalmente, las zonas urbanas.

Entonces, tenemos una ausencia, de nuevo vuelvo a la evaluación, de la voz de esas mujeres diciendo "yo no puedo llegar allá, yo no puedo ir a ese refugio, yo no me puedo mudar", entonces los indicadores de violencia tratan de identificar la legislación, el acceso a la justicia, el presupuesto, cuánto se planificó gastar, cuánto se gastó y en qué, por ejemplo, que es un tema fundamental y que muchas veces en la política pública esta región tiene una cultura profunda de reconocer derechos sin asignar presupuestos. Entonces, bueno, somos como un gran elefante que se mueve con unas leyes amplísimas, pero que no tienen capacidad de movilizarse realmente porque luego no asignamos recursos para eso, no reconocemos las estructuras necesarias para eso, no le damos la importancia que requieren y no generamos los procesos de entrenamiento al personal que tiene que aterrizar esa política pública. Entonces, hablamos de estereotipos de género pero no trabajamos con el personal que tiene que comprender por qué en este caso hay una relación desigual de poder. Y eso significa capacitar y procesar la información. Que todo el mundo entienda de qué estamos hablando cuando hablamos de género, de qué estamos hablando cuando hablamos de monitoreo en clave de derechos humanos, de qué estamos hablando cuando hablamos de mujeres e interseccionalidad. Entonces, todo eso es un aterrizaje que hay que medirlo. En Argentina tienen una ley que obliga los procesos de formación en todos los niveles en materia de género, la Ley Micaela. Pero la Ley Micaela da una plataforma, o sea todos los funcionarios y funcionarias tienen que formarse, bueno, ¿cuántas se han formado, ¿cuántos faltan, en qué nivel? Porque una cosa es entender el género y otra cosa es aplicar la perspectiva de género. Entonces, evaluamos si lo que enseñamos lo aprendieron y lo aplican. Quiénes están bien y quiénes [...] aunque lo aprendan. Porque el tema de los estereotipos de género es algo que nosotros con leer un artículo no vamos a cambiar un estereotipo, ¿por qué? Porque el estereotipo de género tiene décadas de formar parte de nuestra estructura mental más interna, porque se lo dijo la abuela de la abuela de nuestra abuela, y la abuela de la abuela de nuestra abuela se lo dijo a nuestra madre y a nuestro padre, a los adultos responsables que estuvieron alrededor nuestro. Y eso es lo que tenemos que modificar. Y esa modificación no se da en una charla, ni en un día, ni en dos semanas. Son procesos de transformación permanente y sistemática en todos los niveles. Y es el gran desafío de la política pública de transformación cultural en todo lo que tiene que ver con las políticas de género.

Siguiendo un poco en la misma línea, ¿cómo se diseñan estos instrumentos de evaluación y monitoreo de políticas públicas con un enfoque de género? Primero, como señalamos antes, gracias a la Ley Micaela y, específicamente, a Micaela y a la lucha que dieron sus padres, al pedido de justicia, hay un proceso de concientización, pero ese proceso de concientización no es suficiente. Una política con perspectiva de género requiere procesos de entrenamiento permanente, sostenido y estructuras que expliquen qué es el género y cómo lo entendemos como una categoría relativa y vinculante a la vida de las mujeres o a la vida de los grupos LGTBIQ+, con cada una de las distinciones que eso supone y cómo afecta de manera diferenciada, en el caso de lo que nuestro trabajo, a las mujeres y a las niñas esa política. Entonces, cuando vamos a diseñar una política de género y por eso poníamos de ejemplo la política de los niños de la calle, lo primero que dijeron las feministas fue "bueno, hay que nombrarse porque si nosotras no nos nombramos no nos identificamos". Entonces, una política pública en materia de género debe tener un público claro. ¿A quién nos va-

mos a dirigir? ¿Cuántas mujeres hay ahí? ¿Quiénes son estas mujeres? ¿Dónde están? ¿Están en las zonas urbanas? ¿Están en las zonas rurales? ¿Cuál es el porcentaje de mujeres con discapacidad según el censo de población? ¿Nos estamos preguntando eso? ¿Cuántas requieren servicios especializados? ¿Cuántas de estas mujeres han denunciado ser víctimas de violencia? ¿Cuáles son los registros de denuncias de violencia que tenemos de acuerdo con la zona? En el caso concreto de la violencia, supongamos que queremos diseñar una política pública para la erradicación de la violencia que tiene muchos componentes, pero en el caso de los componentes de igualdad de género tenemos que pensar cómo la mujer o cómo las mujeres lo viven diferenciadamente. Entonces, una política muy clara durante el COVID fue asignar un bono, eso pasó en muchas partes de la región, para paliar el impacto económico que estaba teniendo el COVID en todas las personas que, por ejemplo, pertenecen a la cadena de comercio informal. Pero resulta que la brecha de digitalización de las mujeres es casi del 60% y los bonos fueron asignados a través de procesos de bancarización, donde en la bancarización también influye una brecha de bancarización de género grandísima. Entonces, se asigna y aunque son las mujeres las que conforman entre el 70 y 80% del mercado informal, a las mujeres se nos asigna una política pública digital y bancarizada, donde no tenemos conocimientos para entender la digitalización y no sabemos cómo utilizar la bancarización. Y nos la combinan para paliar la pobreza.

Entonces, claro, las mujeres que están encerradas con los agresores, porque eso fue lo que nos pasó [...] nos encerraron con los agresores, entonces diseñaron una política pública de "bueno vamos a paliar la crisis económica". Pero no se pensó para esas mujeres que no estaban bancarizadas o para aquellas mujeres que no saben, no conocen o no pertenecen a esa brecha de digitalización.

¿Cómo sería diferente? Bueno, si vamos a plantear una política, miramos cuáles son las brechas de igualdad que tenemos, identificamos a partir de las brechas de igualdad cómo llegamos para cerrar esa brecha. Si el 60% de mujeres que no están bancarizadas, asignamos lo que vamos a asignar, la prestación económica que como Estado estemos decidiendo como política pública, que en general es para todo el mundo. Pero las mujeres están en una brecha digital. No saben cómo utilizar internet para hacer transferencias electrónicas, y también están en una brecha de bancarización, porque el 60% no está bancarizada. Entonces, a las que no están bancarizadas se les abre una taquilla, a las que no saben internet diseño unos cursos que sean accesibles para que las mujeres puedan, o un mecanismo sencillo o un método para enseñar a esa población. Y eso es lo que debemos tener presente: cuáles son los datos, las cifras, las estadísticas que ya como Estado manejamos. La mayoría de los Estados de la región ya tienen estadísticas muy claras sobre muchas de las brechas sociales y sobre las brechas económicas. Y en términos de acceso a la justicia, que son las cifras y estadísticas que quizás menos conocemos, hay alguna data interesante con respecto a algunas encuestas que se han hecho. En Argentina no ha habido encuestas nacionales sobre violencia, o hubo una relativamente hace poco. Acerca de los datos sobre violencia, las estadísticas demográficas nos hablan, por poner otro ejemplo, de embarazo infantil. Niñas menores de 14 años que quedan embarazadas. Bueno, sí, legalizamos el aborto, estupendo. Dimos una pelea fantástica y además nos extendimos en la región, la marea verde subió de sur a norte. ¿Pero qué pasa con las niñas que siguen dando a luz? ¿Por qué llega una niña de 14 años embarazada a un centro asistencial? ¿Y qué pasa después de que llega embarazada, con o sin aborto? Ahí hubo una violencia sexual, porque se presume que no hay consentimiento.

Entonces, esas cifras nos tienen que servir para diseñar la política pública, esas cifras son las cifras de salud, de educación. Las mujeres accedimos en los últimos 25 años, que hemos estado, [...] de hecho cerramos la brecha educativa y en algún momento superamos el porcentaje, lo que no significó cerrar la brecha laboral y cerrar la brecha de salario. Entonces, bueno, pensemos qué está pasando. Las mujeres seguimos estudiando para quedarnos en la casa cuidando. Porque ¿quién cuida?

Hay un tema de estereotipos de género, entonces tenemos que trabajar con los estereotipos de género, con la asignación de lo que comprendemos como cuidado, a quién le corresponden los cuidados en una casa donde todos los adultos son responsables. ¿Por qué nos corresponde solo a nosotras? ¿Por qué dejamos de trabajar o por qué ganamos menos? Bueno, también ganamos menos porque cuidamos, porque salimos más temprano, porque vamos a buscar a los niños, porque dejamos de hacer lo que estamos haciendo para salir corriendo porque muchas mujeres tienen a los niños debajo del escritorio. Y porque ahora que estamos en la casa estamos cocinando, lavando y planchando, atendiendo las necesidades de los niños, haciendo la tarea y continuando con el ho-

rario laboral a través de una pantalla de Zoom. Entonces, bueno, son muchos temas que las cifras y los registros que tenemos no los estamos utilizando para el diseño de la política pública. Y no por el diseño de la política pública del Ministerio de las Mujeres y Poblaciones Vulnerables, por decir, no, del diseño de la política pública económica, del diseño de la política pública del poder judicial, del diseño de la política pública de planificación, del diseño de política pública de educación, todos. Esa transversalización de la política pública de género se trata de eso. Todos los Estados y todo el Estado como un todo deben generar una política pública que tiene esta mirada. Y eso ha sido un gran desafío en esta región, sigue siendo un gran desafío en esta región. Hemos avanzado, pero seguimos estancados en algunos nudos.

Y, por último, estos instrumentos, o el proceso mismo de evaluación y monitoreo de las políticas públicas ¿cómo pueden contribuir al proceso de reducir las desigualdades de género? ¿Cómo los podemos utilizar como herramientas? Recién vimos los indicadores, por poner un ejemplo, los indicadores de progreso para darle seguimiento a la Convención de Belém Do Pará tenemos más de 300 indicadores que miden estructuras, procesos y resultados. ¿Cómo ese resultado retroalimenta la necesidad de reformar, ampliar o rediseñar la estructura?

Entonces, volvemos al ejemplo del embarazo infantil. Nosotros en el caso de Argentina tenemos una ley que despenalizó el aborto. Esa despenalización del aborto cuando la aterrizamos en una política pública debería incorporar, entre otras cosas, las estructuras que garantizan que ese aborto pueda darse de manera segura y eso significa que se pueda dar de manera segura en todos los niveles. Entonces, claro, debemos tener indicadores de dónde están las estructuras, dónde están las oficinas, dónde están los médicos, dónde están las médicas adonde las mujeres puedan acudir para tener un aborto seguro. Eso significa información, entonces estoy informando, el protocolo de aborto seguro es claro, el tema de la edad cómo se trabaja, cómo vinculamos que llega una niña de doce años embarazada con el proceso judicial que significa proteger a la niña, garantizar su interés superior, garantizarle un aborto seguro y, al mismo tiempo, empezar una investigación penal por un caso de violencia sexual.

¿Cómo lo articulamos y cómo medimos que eso esté articulado? Bueno, eso lo medimos según cuáles sean los protocolos existentes. Esos protocolos están encaminados a generar un diálogo entre el poder judicial y el sistema de administración de justicia, y el sistema de salud como primer órgano de atención a la niña que fue víctima de violencia. Y luego preguntarnos, ¿cuántas niñas menores de 14 años llegaron embarazadas? Y si encontramos que hay una población de, por ejemplo, 2% de niñas menores de 14 años que denuncian haber sido víctimas de violencia sexual y llegan con un embarazo, aunque no lo denuncien. Eso significa que tenemos un problema y si identificamos quién es el agresor, la familia, los tíos, los primos o los compañeros del colegio. Entonces, tenemos que ver si fue una agresión sexual, si fue una agresión sexual cuál es la política pública que yo tengo que diseñar porque hay un porcentaje en las que aún hoy en día siguen llegando. Entonces, eso significa que la niña está siendo víctima de violencia en su casa y no lo reporta el colegio, no tiene nadie de confianza, nadie en el colegio se dio cuenta, en su familia nadie la está cuidando, o la están cuidando y no se están dando cuenta, o la niña está aterrorizada. Digamos, hay una cantidad de mecanismos que tenemos que empezar a pensar a partir de esa cifra.

Veamos otro ejemplo que no es de niñas, es de las mujeres. Si siete de cada diez mujeres dicen que han sido víctimas de violencia sexual o cinco de cada diez mujeres dicen que han sido víctimas de algún tipo de violencia sexual. Cuatro de las cinco dicen haber sido víctimas de un acto de penetración forzada como Estado debería saber de esas cuatro que dijeron que habían sido víctimas de violencia sexual, administré cuatro *kits* de emergencia porque esa señora llegó al sistema de salud y a esa señora se le asignó un mecanismo relacionado con todo lo que tiene que ver con la profilaxis de enfermedades de transmisión sexual o infecciones de transmisión sexual, y todo lo que tiene que ver con el aborto seguro, y todo lo que tiene que ver con información, además de remitir a una trabajadora social, asistencia integral, etc.

Eso no pasa. Y no pasa porque no tenemos una política integral de atención frente a la violencia sexual. Si tenemos que saber cuántos *kits* de emergencia necesitamos, tenemos que saber si hay suficientes patólogos y médicos forenses, si tenemos suficientes psicólogas para atender a una mujer que sea víctima de violencia sexual y si además tenemos suficientes servicios de atención especializada en el marco de los procesos judiciales para que la mujer pueda llevar a cabo, en confianza, en seguridad y en protección, la denuncia hasta el final, si quiere realizar la denuncia. Pero para eso necesitamos una mirada con perspectiva de género y que sea integral. Que empieza

por una ley que nos protege hasta un mecanismo que nos protegió. Y esa mirada, por supuesto, del mecanismo que me protegió nos la da la información y la estadística, los registros administrativos, el número de sentencias, el número de decisiones judiciales que fueron archivadas, que están diciendo que los operadores de justicia archivan porque no quieren investigar porque les es muy difícil o porque tienen tantos estereotipos de género que creen que si a las mujeres nos violan es por cómo nos vestimos.



Entonces, tenemos que transformar esa mirada y por eso para nosotras los indicadores son tan detallados. Porque los indicadores son una gran lupa que amplía esa realidad donde todos los países de esta región dicen: “Yo tengo ley, yo tengo esto, yo tengo Ministerio, tengo, tengo, tengo” y esas son las estructuras, pero cuando les preguntamos por los procesos que tiene eso, qué procesos hacen con eso, cómo los hacen, con quienes los hacen, cuántas son, cuántas llegaron, dónde están, quiénes son. Y ahí nos damos cuenta de que en la política pública no hay un proceso de monitoreo y mucho menos de resultado. Cuando les preguntamos a los Estados: dígannos la tasa de embarazo infantil de niñas menores de 14, la taza de suicidio de niñas menores de 14, la tasa de mujeres que dicen ser víctimas de violencia, el número de sentencias condenatorias por violencia sexual que tienen en comparación con el número de mujeres que dijeron que habían sido víctimas de violencia sexual. Y si ustedes nos dicen que tienen siete sentencias, que es lo que nos dicen algunos países, diez sentencias cuando siete de cada diez mujeres de un país de más de 40 millones de habitantes, que somos la mitad de la población en casi toda la región cuando no la superamos, es que tienes 400 mil mujeres diciendo que fueron víctimas de violencia en un país de 10 millones y siete decisiones judiciales. Algo pasa, ¿no? Y por eso la información y la estadística son vitales para el diseño de una política pública; es vital contar con evidencia, es vital saber los números, dónde los registramos, dónde están, quiénes los tienen, quiénes tienen esa competencia, pero además es vital presupuestar para que se hagan esos números. Porque eso es parte de lo que no tenemos en la región tampoco. Se le asigna al instituto general de estadísticas que le dé cifra, pero no se le asigna presupuesto para que haga encuestas sobre violencia de género. Se les asigna a los tribunales que registran o a las policías que registran, pero no se les asignan presupuesto para que automaticen, entonces llegan con un cuadrito de palitos: 17 casos, 18, 29 y así. Y cuando se piden las cifras de la comisaría, empiezan a contar palitos desde diferentes comisarías.

Entonces, es muy complejo, pero definitivamente es hacia donde tenemos que ir, porque cuando hablamos del reconocimiento de un derecho y humano, y por eso fue tan importante para el feminismo latinoamericano reconocer los derechos de las mujeres como derechos humanos, el

Estado está en una obligación de proteger esos derechos. Y se protegen a través de un sistema, de un sistema de protección, de un sistema de estructuras que permiten el desarrollo progresivo de políticas públicas que tiendan a garantizar esos derechos humanos. Y por eso nosotras decimos que los organismos internacionales no tienen una práctica sistemática de medir a través de indicadores. Pero los últimos años nos dimos cuenta de que era necesario, porque los organismos internacionales tenemos una práctica habitual de que los Estados llegan y dicen que tienen una ley, tienen jueces y fiscalías especializadas, tienen un Ministerio, pero lo que estamos leyendo en concreto en los casos de violencia, pero también en los casos de discriminación, y el COVID lo hizo evidente, es que las mujeres seguimos estructuralmente discriminadas y violentadas en muchos sentidos. Y que las leyes no hacen suficiente.

Entonces, hay que medir, hay que monitorear, hay que evaluar, hay que revisar las cifras, hay que construir mejores y más claras, y hay que desagregar. Nosotros tenemos países en la región que todavía no desagregan cifras. Que todavía, hasta hace no mucho, algunos países de la región no desagregaban las cifras de homicidio, que no podíamos saber cuántas mujeres habían muerto en manos de su pareja o expareja. Por ejemplo, que es uno de los indicadores más claros de la violencia contra las mujeres, porque todavía en esta región la violencia en el ámbito intrafamiliar es la más violenta. Quiere decir que el lugar más violento para las mujeres es su hogar.

Así que bueno, el ejercicio de levantar cifras, identificarlas y usarlas para el diseño de políticas públicas con perspectiva de género y de derechos humanos es vital. Y por eso estamos muy agradecidas de venir acá, explicar un poco por qué lo hacemos, por qué queremos convencer a todo el mundo que es fundamental de que los derechos humanos aterrizan en políticas públicas, y que a esas políticas públicas tenemos que aprender a medirlas con esa perspectiva para entender si estamos viendo a donde nos planificamos ir como objetivo principal.

Quisiéramos agregar que tenemos la página del MESECVI, estamos en un proceso de análisis, pero si quieren ver cuáles son algunos de los indicadores con los que trabajamos pueden consultarlos en la página web de Belém Do Pará, en la librería. Ahí pueden conseguir las guías de los indicadores, la guía de los indicadores de progreso de Belém Do Pará y también las respuestas que nos han dado los Estados, que es un cúmulo de información grandísima. Cualquier persona que quiera investigar políticas públicas con perspectiva de género en los temas de violencia, concretamente, que es el tema que me corresponde, que trabajamos, pueden tener ahí un cúmulo de información pública que habitualmente no es pública porque los Estados están obligados a contestarnos y nos contestan, y hacen visible una información que habitualmente es como jugar Súper Mario Bross para poder conseguirla en internet. Se las recomiendo, utilicen la información que les sea útil.

Finalmente, las y los invitamos a repensar las políticas públicas de lo que sea. No hay política pública que no tenga perspectiva de género, porque estamos involucradas en todo. Somos el 50% o más de la población de la región, así que la invitación es a continuar, a profundizar, a seguir trabajando este tema.

Las Políticas Públicas de la Salud para la Mujer en México

Ana Laura Veloz Sandoval[1]

En años recientes el concepto de género ha irrumpido en la agenda de los gobiernos y de los organismos multinacionales. Aun cuando en la actualidad el enfoque de género es considerado fundamental, la definición de las políticas públicas -entre ellas las de salud-, no ha tenido todavía el efecto deseado en la formulación y mucho menos en la implementación de acciones que verdaderamente impulsen la equidad de género. Esto se debe en parte a que este tema no es neutro en ninguna sociedad, ya que cuestiona la visión estereotipada de un mundo que valora de forma diferente el quehacer de los varones y las mujeres, y da, por lo general, más peso a lo relacionado con los primeros. Sin embargo, en virtud de que las mujeres son las protagonistas principales de muchas políticas públicas, por ejemplo, en el campo de la educación y la salud, es en éstas en donde se ha procurado imprimirles un enfoque de género con resultados todavía por evaluar.

Una de las formas que emplea el Estado para relacionarse con la sociedad son las políticas públicas. Éstas se definen como las acciones controladas por el aparato estatal y que afectan tanto el espacio público como el privado. Su objetivo principal es impulsar el desarrollo y alcanzar mejores niveles de vida para la población en los distintos sectores de una sociedad.



Por una parte, se refieren a la acción del gobierno en sus distintas dimensiones: los contenidos, la elaboración, aplicación e impacto de estas políticas y las diversas acciones gubernamentales relacionadas a las mismas; la estructura institucional, la característica de los distintos actores, los instrumentos utilizados en el accionar gubernamental, los problemas y condicionantes que se enfrentan en cada proceso, entre otros. Todo esto, como un proceso para mejorar la calidad y nivel de vida, y el bienestar social a través de las agencias, programas, e instituciones en los distintos niveles de gobierno. Por otra parte, las políticas públicas se refieren a las acciones de los distintos niveles de gobierno, aparatos administrativos, instituciones de interés público, organismos internacionales, organizaciones sociales y partidos políticos vinculados con el diseño, aplicación y evaluación de políticas. En los últimos años se ha observado en el ámbito de las políticas públicas, tanto al interior de los países como a escala internacional, un impulso a la creación de estrategias con enfoque o especializadas en distintos factores socio demográficos, la equidad social y de género, el desarrollo sustentable, entre otros.

1 Veloz Sandoval, Ana Laura. Las políticas públicas de salud para la mujer en México. Documento de trabajo. No. 618, mayo del 2015. Págs. 1-53

En las ciencias sociales el concepto género ha sido definido como el sistema prevaleciente de papeles sociales, expectativas y estatus del hombre y la mujer en determinada sociedad o cultura. Este sistema afecta tanto la forma en la cual la sociedad valora en conjunto al hombre y a la mujer, como la manera en que el hombre y la mujer se ven a sí mismos y se relacionan uno con el otro en el nivel personal. Es decir, se refiere a relaciones que surgen de distintas construcciones sociales y culturales, construidas a lo largo del tiempo en cada sociedad, independientemente de las diferencias biológicas y físicas que existen entre cada sexo.

La década de los años cincuenta y sesenta fueron el escenario de una gran preocupación por el crecimiento de la población. A la par de este fenómeno, los movimientos sociales ganaron un espacio en el espectro social. Uno de los movimientos que emergieron con más fuerza fue el relacionado con las mujeres y la equidad de género. Si bien desde las décadas de los sesenta y setenta las organizaciones de mujeres empezaron a tener una presencia en el panorama social, no es sino hasta los noventa cuando logran, con la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo y con la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer, colocar en el plano internacional la discusión sobre las relaciones de género.

En el campo de la salud, en la conferencia de El Cairo las mujeres llamaron la atención sobre el enfoque que se utilizaba en los servicios de salud, en donde eran vistas sólo en su dimensión reproductiva. El origen de este énfasis era la preocupación por el crecimiento de la población, el cual estaba directamente asociado con la pobreza en los países en vías de desarrollo. En este contexto de las políticas públicas en salud -empeñadas en controlar el tamaño de la población mediante actividades que se concentraban en las mujeres- y a partir de la presión ejercida y el constante trabajo de los movimientos de mujeres, se propuso aplicar en los servicios de salud el concepto de salud reproductiva, el cual incluye otros aspectos esenciales para las mujeres.

En cuanto a la transición social en México, se observa, por ejemplo, la integración cada vez mayor de las mujeres al mercado laboral. También se ha presentado un crecimiento de los hogares monoparentales y con jefatura femenina. Estos datos reafirman lo mencionado con anterioridad y muestran cambios importantes dentro de la estructura familiar y de la sociedad en el país.

En términos de la transición epidemiológica, las causas de muerte y la incidencia de las principales enfermedades se ha modificado también en las últimas décadas. En general, las causas más frecuentes de fallecimientos son las enfermedades cardiovasculares, los neoplasmas malignos, la diabetes mellitus y los accidentes. Sin embargo, estos padecimientos no afectan a ambos sexos por igual.

En la mayoría de los países la incorporación de la perspectiva de género a la agenda pública es un producto de años de esfuerzo y lucha por la legitimidad de movimientos de distintos grupos dentro de la sociedad. Aunado a esto existe un creciente interés por la investigación en estos rubros y por la generación de conocimiento sobre las relaciones de género y las diferencias entre las oportunidades de hombres y mujeres en sociedades específicas. Al mismo tiempo, se ha necesitado de un creciente consenso internacional sobre la importancia y la necesidad de contar con una mayor equidad en los procesos y políticas públicas de desarrollo, diferenciando las necesidades de grupos específicos de la población. Esta lucha constante se ha traducido en un mayor compromiso por la equidad y la igualdad de género. Junto con estos esfuerzos, es indispensable terminar con las prácticas discriminatorias existentes entre cada uno de los grupos de la sociedad.

La sociedad ha asignado a las mujeres un papel dedicado a la reproducción, dejando de lado la responsabilidad de las mujeres en otros ámbitos del quehacer social. En los últimos años, actos como la adopción de la propuesta de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo han sido propiciados por el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los movimientos de mujeres y de equidad de género. Aquí se resalta la necesidad de la existencia de un organismo gubernamental que oriente la política de género, así como la de programas enfocados a mujeres dentro de las acciones de salud. Con la instalación y el funcionamiento de estos programas, se puede corroborar la trascendencia que ha cobrado cada día el tema de las mujeres y, en años más recientes, la equidad de género. Además, ello muestra los esfuerzos que se han hecho

desde los gobiernos para el cumplimiento de los acuerdos internacionales. Las mujeres han sido el centro de diferentes políticas públicas en salud.

La primera vez que las mujeres se convirtieron en un grupo objetivo fue con las políticas de planificación familiar a lo que siguió el enfoque de la salud materno infantil y, finalmente, en los años noventa se comenzó a aplicar el enfoque de la equidad de género. En siglo XX fueron varias las experiencias en las políticas de población. En un primer momento se pasó de modelos pronatalistas o sin preocupación alguna en el crecimiento de la población a modelos que buscaban disminuir las tasas de crecimiento, en particular en los países en vías de desarrollo.

Hasta los años sesenta, las políticas de población en Latinoamérica eran abiertamente pronatalistas. Sin embargo, la preocupación del crecimiento poblacional ligado a la pobreza hizo que la política cambiara a la del control natal. En Latinoamérica, desde que se iniciaron las políticas de planificación familiar, se han tenido experiencias contrastantes debido a las diferencias culturales, sociales y económicas, sumadas a los diferentes momentos que cada nación ha atravesado en la transición demográfica.

Hasta los años sesenta, las políticas de población en Latinoamérica eran abiertamente pronatalistas. Sin embargo, la preocupación del crecimiento poblacional ligado a la pobreza hizo que la política cambiara a la del control natal. En Latinoamérica, desde que se iniciaron las políticas de planificación familiar, se han tenido experiencias contrastantes debido a las diferencias culturales, sociales y económicas, sumadas a los diferentes momentos que cada nación ha atravesado en la transición demográfica.

Otro problema central es la palabra *política* misma, que procede del inglés como polic*y.* Para los anglófonos la voz politics es lo que Weber definiría como la dirección del Estado o el esfuerzo de influir en quien lo dirige. En contraste, *policy* evoca, según Fred Frhock, el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto; o como lo refiere Thomas Dye, Policy es lo que el gobierno opta por hacer o no hacer. Es evidente, además, que Politics es el objeto de la Ciencia Política y Policy de la Ciencia de las Políticas.

El padre mismo de las políticas públicas. Harold Lasswell, las imaginó como un medio para mejorar al gobierno, y sin embargo distingue a las políticas públicas y las políticas privadas. Según lo expresa, las corporaciones privadas y aun los individuos tienen políticas, es decir policies*.* Si fuera de tal modo, la noción misma habría perdido toda significación, pues como afirmaba Adam Smith hace muchos años, la diferencia en Inglaterra entre la pólice *y* policy*,* es que la primera se refería a la administración de la ciudad como congregación cívica, en tanto que la policy era el arte del gobierno, el conocimiento de las reglas, principios y máximas destinadas al buen gobierno.

No hay que olvidar que para los anglófonos polity significa, literalmente, régimen o Constitución Política, y polic*y* el curso de acción colectiva referente a la misma. Ambas son inherentes a la ciudadanía, a la política como oficio de civilidad de los miembros del Estado, y por tanto *Policy* no puede referirse a lo privado.

De acuerdo al autor *Eugene Bardach* la definición del problema es el mejor punto de partida y la argumentación de una propuesta es, casi inevitablemente, el punto final.

La construcción de alternativas y la selección de criterios para evaluarlas invariablemente surgen desde el inicio. La obtención de información es un paso que encontramos de manera recurrente durante todo el proceso y especialmente cuando nos concentramos en la definición del problema y en la proyección de los resultados de las alternativas consideradas.

A partir del inicio de la década de los sesenta, se discute de manera intensa la necesidad de fomentar el sentido de pertenencia a la comunidad y participar en su construcción. Hay conciencia de que la cohesión social no puede lograrse sólo mediante la voluntad de la ley y su aplicación, sino también exige de los ciudadanos la decisión libre de adhesión y de participación en su comunidad.

El hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad es lo que motiva a los individuos a trabajar por ella. Este concepto apela, pues, al lado “racional” que asume la necesidad de que una sociedad sea justa para que sus miembros perciban su legitimidad, y al “afectivo”, representado, sin más, por los lazos de pertenencia al grupo, que no hemos elegido, pero del cual formamos parte y nos da identidad. Así, razón y sentimiento se unen.

El concepto de ciudadanía, por lo mismo, integra la exigencia de la justicia y hace también referencia a que se es parte de un grupo, el cual es origen, identidad y también razón de ser.

La naturaleza de la ciudadanía remite primariamente a una relación política entre el individuo y la comunidad, en virtud de la cual el individuo es miembro de pleno derecho de ésta y le debe lealtad permanente.

El concepto de ciudadanía parte de una doble raíz, la griega y la romana, y se origina en dos modelos de democracia que atraviesan la historia: la participativa y la representativa. Lo que resulta depende de la versión que se tome, de que la democracia sea “el gobierno del pueblo” y no sólo el “gobierno querido por el pueblo”.

El origen de esta discusión, que resulta tan moderna, nace en el período que va de la Grecia Antigua, en la Atenas del siglo V A.C., y abarca hasta el siglo I de nuestra era, cuando termina la República y surge la Roma Imperial. En este período aparecen dos conceptos de ciudadanía: la tradición política, propia del *polites* griego, y la tradición jurídica del *civis* latino.

Existe hoy un consenso entre los estudiosos de la ciudadanía, y también entre los miembros de las organizaciones de la sociedad civil, que ésta hace referencia decidida} derecho y a la capacidad que tienen los ciudadanos a participar de las decisiones públicas.

Una formulación que recoge bien la idea actual de ciudadanía es la que propone Fernando Savater: “entiendo por ciudadano el miembro consciente y activo de una sociedad democrática que conoce sus derechos individuales y sus deberes públicos, por lo que no renuncia a su intervención en la gestión política de la comunidad que le concierne ni delega automáticamente todas las obligaciones que ésta impone en manos de los ‘especialistas en dirigir’...”

El sistema Nacional de salud se caracteriza por estar fragmentado en múltiples subsistemas, donde diversos grupos de la población cuentan con derechos distintos.

En 2004, el Seguro Popular inició con la finalidad de brindar protección financiera a la población no afiliada a las instituciones de seguridad social. Este programa representa un avance en términos de igualdad y protección social de la salud. Sin embargo, su paquete de servicios es limitado en comparación con la cobertura que ofrecen actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a sus derechohabientes.



Si bien el Sistema de Salud Pública cuenta con una amplia red de atención médica, en ocasiones la falta de respuesta ha propiciado que la población busque la atención en el ámbito privado, la asistencia social e incluso mediante la automedicación. Para lograr mayores niveles de eficiencia y poder atender de mejor manera las necesidades de la población, es necesaria una planeación interinstitucional de largo plazo, una mejor administración de riesgos, así como solidaridad, compromiso y corresponsabilidad entre las instituciones y los diferentes grupos poblacionales.

Es de preocuparse cuando el propio Plan Nacional de Desarrollo indica que existen tres factores que inciden negativamente en la capacidad del Estado para dar plena vigencia al derecho a la salud y que, por tanto, requieren atención: Primero, el modelo con que fueron concebidas las instituciones del sector ha estado enfocado hacia lo curativo y no a la prevención.

En segundo lugar, no han permeado políticas con enfoque multidisciplinario e interinstitucionales hacia el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud. En este sentido, destaca como un reto a enfrentar la diversidad de hábitos y costumbres de la población en materia de conocimiento y cuidado de la salud.

Tercero, en la rectoría y arreglo organizacional vigentes, donde prevalece la participación de instituciones verticalmente integradas y fragmentadas, que limitan la capacidad operativa y la eficiencia del gasto en el Sistema de Salud Pública.

Existe una gran necesidad de desarrollar políticas públicas y programas que enfrenten estos cambios, teniendo en cuenta las necesidades o carencias de grupos específicos de la población, con un enfoque de género y de ciclo de vida. Es decir, que se atiendan los problemas de la población no sólo en función del sexo, sino también de las características sociales y culturales propias de hombres y mujeres. Además, es necesario que estos problemas se vean con una clara idea de que los grupos de edad se refieren no sólo a eventos cronológicos, sino también a distintas etapas de la vida: nacimiento, vida productiva, reproductiva, adultos mayores, etcétera.

Ya contamos con la perspectiva de género, es uno de los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo sin embargo necesitamos que las políticas públicas se construyan desde la visión de género, tomando en cuenta a las mujeres y considerando los factores culturales de la sociedad mexicana o bien trabajar para eliminar tabúes como el hecho de que en las zonas rurales las mujeres no puedan ser revisadas por otro hombre que no sea su esposo, la visión de las políticas públicas de salud para las mujeres no se limitan a salud sexual y reproductiva son mayores los retos para atender la salud de las mexicanas.

Metodologías para el Análisis de Políticas Públicas

Alejandra Valdés[1]

En la clase inaugural se presentó algunos de los instrumentos prácticos que tenemos hoy para poder pensar la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas. Así que, para poder profundizar esto que Karina nos comentaba en trazos gruesos, vamos a ahondar en esta matriz de análisis para las políticas públicas justas desde el punto de vista de género.

Creo que esta sesión nos permitirá tener una mirada y una reflexión sobre la identificación de políticas públicas de igualdad de género que aportan al reconocimiento, a la redistribución y la representación de las mujeres, por lo tanto, a la justicia de género. Y cómo hacer en las distintas fases del ciclo de la política pública, mirar cómo funcionan y cómo estas se pueden evaluar.

Les vamos a presentar una matriz de análisis de política pública que hicimos en la división de asuntos de género en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) hace unos años, y que nos ha permitido ir mirando y poniendo el foco sobre algunos aspectos de la política pública de igualdad de género que se ha instalado en la región. ¿Y desde dónde lo hacemos? Porque los marcos contextuales, conceptuales son los más relevantes para poder ponerle nombre a cada una de las políticas públicas, pero también para ponerle ciertos puntos de evaluación.

No voy a decir valoración, porque efectivamente sabemos que una política de acuerdo con su eficacia y eficiencia va a tener más presupuesto el año próximo para dar continuidad o va a tener las condiciones para superarse y para dejar de ser, por ejemplo, una política focalizada a una política de mayor amplitud. Y en ese sentido la matriz de política pública junto con proporcionar un marco de análisis de género es una herramienta para impulsar el análisis en el avance de los derechos de las mujeres. No solo analizando la ruta legislativa de una determinada política, sino también la aplicabilidad de las normas en la instalación del aparato, de la instalación de esta política en el aparato del Estado. Sobre todo, porque desde las políticas de igualdad de género o desde la teoría feminista instalada en el Estado las políticas de igualdad son un campo nuevo pero que han aportado metodología para trabajar desde un punto de vista interinstitucional o intersectorial algunos nuevos conceptos, como son los de interseccionalidad. Nuevos en el uso en la política pública, viejos desde el punto de vista de aquellas que los han traído al reconocimiento de identidades diversas.

Y, por otro lado, la gran herramienta que es la transversalización de género en el Estado, que claramente es un aporte que ha permitido mirar otros tipos de política en otros ámbitos de desarrollo y entregar herramientas para su implementación. Tal es el caso, por ejemplo, en el ámbito de la ciudadanía y de las políticas para el fortalecimiento de la ciudadanía, que podemos mirar en las políticas públicas de igualdad cuál es la perspectiva con que las instalamos. Las instalamos desde una perspectiva de ciudadanía consultiva o las instalamos desde una perspectiva de ciudadanía deliberativa, y en ese sentido claramente hay una diferencia. Instalarlas desde una perspectiva de ciudadanía deliberativa implica pensar el origen de la política, el contexto en que se origina la política, cuáles son los actores y así, sucesivamente, ir mirando cómo se van individuando los sujetos y ejerciendo y accediendo a derecho, como van generando nuevas, como se van conociendo los interlocutores de la política y a su vez como nos vamos nombrando los sujetos de los derechos y generando, cierto, las capacidades en el Estado para responder adecuadamente al acceso de estos individuos.

1 Ferreyra, Marta. Políticas públicas y perspectivas de género: indicadores, seguimiento y monitoreo. Instituto Nacional de las Mujeres, 2022. Págs. 69-80



Entonces, una política de igualdad de género que pueda realmente responder a las necesidades de las mujeres requiere también responder ciertas preguntas, que es quién produce el conocimiento. Y esa es nuestra primera reflexión, quién produce el conocimiento que deriva de las problemáticas sociales y culturales, y por tanto quién es la voz que propone la política pública. Yo soy de las que cree que la política pública no está dada en los liderazgo desde las élites, sino que está dada en los liderazgos ubicados en la ciudadanía, entendiendo a la ciudadanía no solo como el concierto diverso de la sociedad civil, sino también la ciudadanía como aquellos sujetos que son parte del funcionariado público, y que a partir de sus trabajos innovan, crean y que generan nuevas formas de instalar los accesos a derechos para las personas cuando les toca aplicar una cierta política en sus escritorios o en sus ventanillas, muchas veces sin mucho reconocimiento, pero que dan lugar a innovaciones que permiten efectivamente que la vecina, la amiga, una misma, acceda a un derecho específico.

Y en ese sentido creo que esta matriz, de alguna manera, nos propone mirar esos [...] que están en la base o son la raíz de la política pública de igualdad de género, conversar sobre los campos conceptuales donde las políticas se levantan y se producen.

Entonces, sin más, voy a mencionar específicamente el contexto en que la política pública de igualdad de género se instala en la región. La política pública de igualdad de género se instala a partir de lo que ha sido la lucha feminista en la región y cómo se ha instalado una agenda de igualdad de género en los gobiernos de la región. Lo que llamamos la agenda de igualdad de género para la región, o agenda regional de género se ha construido en los últimos 45 años en la región a partir de las Conferencias Regionales sobre la mujer de América Latina pero también está vinculada a lo que son los compromisos de los gobiernos vinculantes en el contexto del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por su sigla en inglés) de la convención para la eliminación de todas formas de discriminación hacia las mujeres. O de la Convención de Belém Do Pará, en el caso de las políticas para enfrenar la violencia contra las mujeres en la región, como también en el marco general de derechos humanos en todas las áreas, tanto en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos, los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales u culturales, los derechos a una vida libre de violencia y no discriminación -yo nombré la Convención de Belém Do Pará, en ese sentido- y de los derechos colectivos y medioambientales. Los derechos de por sí pretenden que las mujeres avancen y son el soporte para que las mujeres logren la autonomía física, la autonomía en la toma de decisiones y la autonomía económica.

¿Frente a qué? Frente a una rígida división sexual del trabajo y a una injusta organización social del cuidado, que efectivamente nos muestra que las mujeres no solo son pobres, debido a las desigualdades socioeconómicas y a la persistencia a la pobreza en un marco del crecimiento excluyente, sino que también son pobres en tiempo porque trabajan mucho más que los hombres, y en ese sentido podemos decir que hoy en día se requiere una sociedad en que los cuidados también estén al centro. Los cuidados en el ámbito del cuidado interpersonal, el cuidado de los otros, del planeta, pero también el cuidado de los cuerpos en el ámbito de aquellos que tiene que ver en el cómo yo confronto los patrones sociales, culturales, patriarcales, violentos y el predominio de la cultura del privilegio que impiden a las mujeres vivir vidas libres de violencia. Y en ese sentido se requiere pensar los cuidados combinando las políticas de cuidado propiamente vinculadas al trabajo en términos totales, sino también a las políticas antiviolencia de género que podamos instalar. No solo podemos pensar en los espacios para el cuidado de los niños sino también en el espacio para el cuidado de las mujeres -en términos amplios lo estoy diciendo. En términos de espacio físico solamente, ámbitos de cuidado, ámbito de cuidado de los cuerpos, ámbito de cuidado de los dependientes.

En ese sentido, de lo que estoy hablando acá es de los nudos estructurales de la desigualdad. La persistencia de los nudos estructurales de la desigualdad es el nudo [gordiano], son los nudos que impiden la igualdad de género. Desanudarlos, desestructurarlos de alguna manera es lo que estamos haciendo con las políticas públicas de igualdad de género.

Y las políticas públicas debemos desmenuzarlas para ver su rango de posibilidad. Y en ese sentido la metodología para enfrentar las políticas y el análisis de política en el marco de las tres autonomías de lo que es el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe son políticas que nos permiten, que son una [...] esta metodología es un esfuerzo por relevar iniciativas que desde el Estado se enfrentan o se orientan a enfrentar discriminaciones y desigualdades, y mejorar la situación de las mujeres en distintas dimensiones del desarrollo.

Por otro lado, son reflexiones que también hemos tenido en la división de asuntos y género de la CEPAL para pensar cómo vamos dando respuestas a esta necesidad de recomendaciones para políticas de igualdad de género enmarcadas en el seguimiento de la agenda regional tanto en cómo nosotros identificamos políticas que desarrollan en los Estados, de acuerdo con la agenda regional, o como recomendamos ciertas políticas a partir de los procesos de asesoría técnica que desarrolla.

La idea es pensar también en políticas y experiencias, hemos evaluado, identificado elementos y experiencia de políticas más o menos exitosas que permiten ser replicables o tener elementos de replicabilidad para unos y otros países, vinculados a procesos de asesoría técnica, país-país, Sur-Sur, que hacemos desde la CEPAL.

En ese sentido es una herramienta que creemos que es rigurosa para recoger el contenido y proceso de la política en detalle. Y lo suficientemente amplia como para no complejizar y hacer imposible la generación de información. Por otro lado, la idea es poner a disposición de los actores, tanto el Estado como de la sociedad civil, herramientas de uso simples o sencillas que nos permitan evaluar y entender los procesos de la política pública y cómo estas políticas han sido o son un aporte a la igualdad de género. En ese sentido estamos hablando de una matriz de análisis de políticas públicas que considera las distintas fases del ciclo de la política pública. La fase de identificación de los problemas públicos, a los que debiera responder esta política que estamos iniciando a desarrollar o diseñar; la fase de formulación y diseño de la política pública, ya sea en el diseño propiamente tal como en el proceso de formulación de su implementación de cara al debate presupuestario, o a la planificación de la política pública o de la política general de una determinada institución en que políticas específicas deben estar consignadas en el presupuesto público. Su implementación como tercer punto del ciclo de la política pública; y un cuarto punto que es la evaluación de la política pública, que en los países de América Latina se hace fundamentalmente para dar cuenta de los avances o para mostrar el balance del año presupuestario a aquellos actores institucionales que dirimen el nuevo ciclo del presupuesto público. Esto es en el caso de algunos países, la evaluación va a ser la base o balance de lo que sustenta el cumplimiento de los objetivos logrados, la eficacia presupuestaria y un nuevo ciclo de la política pública y por qué se inicia con el debate del presupuesto tanto provincial o nacional, en el caso de Argentina, pero también en el caso de otros países de la región.

Entonces, hablaba de las fases de la política pública y en cada fase deberíamos [...], en la

fase de identificación y definición de los problemas públicos o de diagnóstico, que señalan algunos, debemos identificar el contexto, la identificación misma del problema y la identificación de las injusticias de género. En este sentido, cuando planteamos este tema estamos hablando de cuáles son los temas de la agenda política. En la agenda política siempre hay una discusión previa a la formulación de la política propiamente dicha, ya sea por demanda social, por la presión política en las calles del movimiento social o porque es un tema de discusión a nivel de sindicato, a nivel [...] originalmente la discusión y los temas desde el movimiento obrero son la lucha social y la presión política en la calle como ya sabemos, pero hay muchas políticas hoy en día que se discuten a partir de los gremios, los sindicatos, las asociaciones o son propuestas directas de las organizaciones de la sociedad civil, ONG u otras. Y en este sentido creo que la política de igualdad de género en general es un resultado de la presión política de la sociedad civil y del feminismo, en general. No hay mejor ejemplo que el movimiento Ni Una Menos en la calle y lo ha significado en términos de presencia de la política pública para la violencia contra las mujeres o la tipificación del feminicidio en la mayoría o casi todos los países de la región. En América Latina, 17 países cuentan con legislación de feminicidio y eso ha tenido que ver [...], 13 tienen leyes integrales, y ya en los 90 la totalidad tenía leyes de primera generación o de leyes de violencia intrafamiliar. Entonces, claramente hay una mirada muy potente a los contextos de inicios, antes de la formulación de la política, que tiene que ver en cuáles fueron los actores de la sociedad civil que permitieron que estos temas o estas problemáticas ingresen a la agenda gubernamental y a la agenda estatal.

Entonces, eso es como un primer punto. Un segundo punto tiene que ver, por ejemplo, en las búsquedas de incidencia en el presupuesto público directamente en el caso de México, las experiencias de gasto de etiquetado que existe hoy en día en México y que hace más de diez años han permitido tener consideraciones legales sobre qué es lo que se gasta en mujeres en algunos ámbitos, empezando de una o dos políticas hoy día a más de diez en el ámbito nacional. Son propuestas centradas en el parlamento con apoyo técnico de ONG especializadas y luego se suman los organismos multilaterales a apoyar los procesos de las comisiones, a generar seminarios, para generar una agenda mediática y pública más sólida que permita tener formalmente una legislación sobre el presupuesto de etiquetado en México.

Por otra parte, los marcos políticos y sociales son relevantes en el momento de generar una mirada sobre las políticas públicas. En Bolivia, por ejemplo, hace una década atrás fue fundamental el proceso dado en la Asamblea Constituyente para ver cómo las mujeres, [...] para que las mujeres organizadas, las parlamentarias, las organizaciones no gubernamentales, etc. Y las organizaciones indígenas tuvieron una lucha para hacer una ley de paridad. Y en ese sentido claramente tanto los asesores y asesoras de esta política, [...] a estos asesores también se suma el rol del Viceministerio de la mujer de esos años y tentar una de las leyes primigenias de la paridad en América Latina. En ese sentido, en Brasil, por ejemplo, el movimiento social es fundamental, el movimiento de derechos por las mujeres para lograr la Secretaría especial de las políticas públicas para las mujeres. Y que esta se propusiera en el Congreso Nacional y, además de eso, que esta secretaría después tuviera un rol muy relevante en la propuesta de ley sobre la violencia contra las mujeres. Entonces, influyó no solo el movimiento en la conformación de una Secretaría nacional de las mujeres que ya tenía una historia previa, los Consejos estatales de la mujer, lo cual las invito y lo podrán ver en la bibliografía, pero además reconocer la lucha de María Da Penha, que había sido una mujer víctima de violencia y de intento de femicidio por parte de su pareja y quien es el baluarte y la bandera, y nombra cierto a la ley sobre la violencia contra las mujeres.

Este contexto, el tema del contexto se suma a este contexto político social, ¿y dónde viene la conformación de la agenda? A la importancia del contexto político coyuntural. Independiente de eso, hoy en día sabemos que las transformaciones que tienen la norma en todos los países de la región están sujetas también a la rotación que implica los resultados de las distintas elecciones, y por lo tanto las políticas de igualdad de género también están hoy en día, en la medida que están institucionalizadas, a avances y retrocesos, y riesgos directos en aquellos países que el conservadurismo ha ganado lugar.

Entonces, por otro lado, cuando pensamos en otro de los temas que es fundamental es la información y la importancia de la argumentación técnica para el levantamiento de la política. En este sentido, cuando mencionaba la primera etapa, de la identificación, claramente en la argumentación técnica, la colaboración técnica, los estudios, las investigaciones sobre estudios técnicos son centrales para contar con una visión analítica respecto a la situación, y además para poner argumentos sólidos para fomentar la necesidad de llevar adelante la política.

Por ejemplo, y en ese sentido los sistemas de información son vitales y la generación de indicadores y estadísticas de género pasa a tener un rol relevante a la hora del diseño de la política, pero también a la hora del seguimiento de la política y de su evaluación. Hacer, tener claras las líneas base con las que partimos. La política requiere de tener sistemas de información sólidos sobre la situación de las mujeres, requiere que hayamos dialogado sobre indicadores y tener un marco hoy en día de estadísticas de género que nos permitan tener información sobre situaciones específicas, indicadores claves para medir, no solo el acceso al trabajo de las mujeres, sino que los tiempos que tienen las mujeres. Sabemos que la población sin ingresos propios de América Latina nos permite medir, por ejemplo, la pobreza de las mujeres, pero también el índice de feminidad de la pobreza nos permite dar cuenta, y en estos últimos años prepandemia, si bien la pobreza iba levemente a la baja en términos de promedio en la región, el índice de feminidad de la pobreza seguía subiendo, por lo tanto, disminuían los pobres, pero no las pobres. Y en ese sentido, ese pequeño dato en términos -no es un pequeño dato, sino esa breve reseña que hago- da cuenta cómo debemos tener sistemas de información clave para tener líneas base que nos permitan al inicio de la implementación de la política saber cómo esta avanza en cambiar, no solo en saber si se cumple la aplicación y si se cumple el gasto del presupuesto asignado, sino también cómo eso influye en las mujeres, si las mujeres reciben los beneficios, y a mediano y largo plazo cómo las evaluaciones que podamos hacer nos permiten mirar cómo ha cambiado la vida de las mujeres.

En ese sentido, claramente los aumentos de las mujeres, por ejemplo en los cargos de representación pública, hoy en día nos remiten a 15 años del inicio de las más sólidas políticas de cuotas y de paridad en América Latina. Nos muestran resultados reales en el avance de la representación de las mujeres.

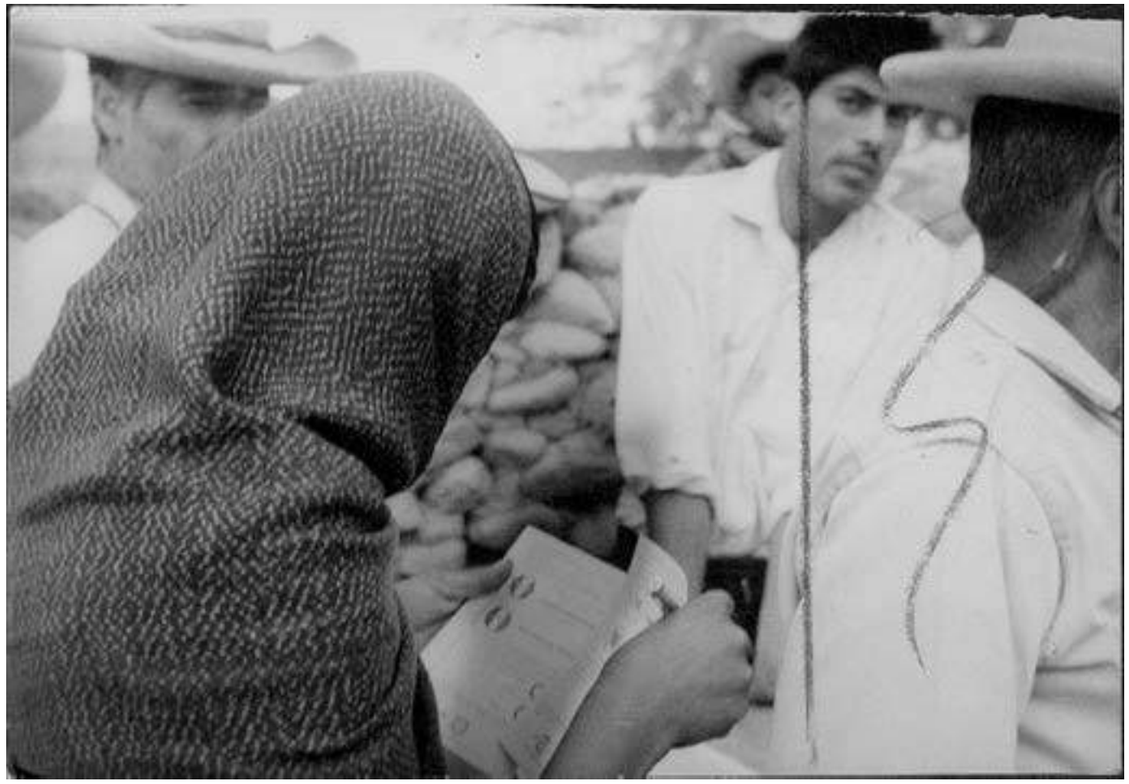
Queda mucho camino por andar, hay varios países que no sobrepasan el 20% de la representación parlamentaria, que la mayoría de los países a nivel de Gabinete se queda corto en representación de las mujeres, pero cada vez hay una mayor representación. Y América Latina tiene la mayor representación parlamentaria del mundo.

Por otro lado, hay grandes temas, como el que tiene que ver con los estatutos de los partidos políticos. Por ejemplo, la ley de participación política permite que las mujeres tengan al menos un 40% de los cargos de las estructuras partidarias en Costa Rica, y 50% también dependiendo del rango. Y es lo que llamamos las leyes de paridad.

Por último, cuando formulamos saber cuál es el objetivo del error estatal es fundamental en este sentido, así como el marco normativo y el marco normativo social al que están sujetas las mujeres.

En este campo, ¿quiénes son los actores político-sociales para la formulación de la política? Si hay alianzas entre los distintos actores para la aplicación de las políticas de igualdad de género. ¿Cuáles han sido los elementos clave en disputa?

Por otro lado, sobre el momento de la implementación deberemos ver cuáles son los responsables de la implementación, qué institución, cuáles son los medios utilizados para que la política siga el plan trazado, y qué pasó en el proceso de implementación en los ámbitos políticos, administrativos y sociales, y la relación entre estos. Y cuánto de la transversalidad de una nueva política involucra a distintos sectores y niveles de acción del Estado. ¿Cuánto de lo transversal en la incorporación de esta mirada de género que conlleva la política diseñada ha sido imposible instalar, cuáles son los fortalecimientos de capacidades en el funcionariado público que han involucrado, cuáles son los cambios de la organización del trabajo y si han existido cambios en la cultura funcionaria, y cuáles son los compromisos de las autoridades en periodo?



Y en ese sentido también, una de las preguntas fundamentales dice a la sostenibilidad. A la sostenibilidad política de la política, a la sostenibilidad técnica de la política, cuáles son los equipos y sus capacidades para sostener la política y cuáles son los recursos en términos del sostén de la política, es decir, cuál es la asignación presupuestaria que tiene o de dónde vienen los recursos, y cuál es su perduración en el tiempo para instalar la política.

Y, por último, la fase evaluación, control y vigilancia que dice si una política de igualdad de género, la primera pregunta que tenemos que hacernos, sí esta genera mecanismos de fiscalización, de evaluación que den cuenta de la voluntad estatal que existió, ha existido y existe aún para dar seguimiento al cumplimiento de esta política. ¿Cuáles son los seguimientos generados? Si hay impacto de la política en las mujeres, sabemos que las evaluaciones de resultados son las que hacemos siempre para saber cómo se cumplieron los objetivos de la política versus la aplicación del presupuesto, pero cuando hablamos de los impactos o los efectos que habrá que medir posteriormente, a partir de estudios evaluativos para ver si esa política generó cambios reales en la vida de las mujeres. Y por otro lado, si se han generado mecanismos de diálogo entre la sociedad civil y el Estado, que permitan velar por el cumplimiento de la política, o si todavía la sociedad civil y las distintas organizaciones siguen en la vereda de enfrente del Estado o de las instituciones públicas haciendo presión política porque la política se ha aplicado mal o no se ha aplicado.

Por otro lado, la producción de estadísticas es fundamental, ya lo dije, para el diseño de una política, para su seguimiento, pero también para su evaluación. Y la producción de información es parte de la sustentabilidad de una política y un aporte para la elaboración de nuevas. La pregunta es: ¿Existe un mecanismo institucional para la producción de información en torno a esta política? Por ejemplo, en las políticas de violencia en América Latina cada vez se avanza más, ya les decía que 13 países tienen leyes integrales de violencia, hay una tipificación importante del feminicidio, está estipulado cómo levantar información en encuestas anualmente y esto último ya está en diez políticas de violencia contra las mujeres en la región. Definen artículos que obligan a los Estados y a los Gobiernos a cumplir con el registro tanto administrativo como la consideración de tener estimaciones sobre la violencia contra las mujeres. Es decir, hacer evaluaciones periódicas o encuestas para obtener esas estimaciones, cuestión que se hace hoy en día de distintas maneras y con una complejidad para la comparabilidad en los distintos países de América Latina.

Entonces, por otro lado, si hay mecanismos para el no cumplimiento de la política [...]. Porque en general lo que se hace es difundir las políticas más exitosas, pero dónde se define y cuál es el nivel cierto o cuál es la institucionalidad que cautela el dar cuenta del incumplimiento de la política pública.

En este sentido, necesitamos ver qué resultados tuvo, cuáles son los avances en la igualdad de género y cómo está incidido en la situación de las mujeres, identificar cuáles son las desigualdades y las injusticias de género que ha habido, las discriminaciones de género que han sido resueltas con la implementación de esta política y cuáles son los nuevos desafíos que se levantan de la implementación de esta política.

Esto que he dicho hasta ahora tiene que ver, de alguna manera gráficamente, [...] pensar cuáles son, luego de una identificación de la política, [...] al final del ciclo me puedo preguntar: ¿He aplicado la política? ¿Cuáles son los nuevos desafíos? ¿Cuáles son las desigualdades de género que nos fueron diagnosticadas en esta primera fase, que fueron reconocidas en la etapa de implementación y que ahora no están abordadas por esta política? Y probablemente requieran una reformulación, tanto de la parte legal como de la parte normativa administrativa, o quizás deban consignar algunos otros ítems que permitan la ampliación del presupuesto para su aplicabilidad.

Las políticas de igualdad de género deben promover que las mujeres tengan mayor autonomía y poder, como condición central, para el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Deben estar en coherencia con los procesos de difusión de los aprendizajes que se hacen en los Estados producto de la implementación, así como en coherencia con los cambios políticos, técnicos, sociales y culturales que nos van a permitir revisitar y generar nuevas categorías de análisis para mirar las desigualdades, las injusticias y las discriminaciones de género presentes en los países de la región.

México: El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género

María Cristina Benavente R.[1]

La política de Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) aborda injusticias en todos los ámbitos de la política pública, en la medida en que hace visible el gasto destinado a resolver las desigualdades en los distintos ramos administrativos —las instituciones— y en los programas presupuestarios que las instituciones implementan y en los que la Cámara de Diputados etiqueta[15] recursos públicos federales para las mujeres y la igualdad de género. El objetivo es "lograr el bienestar y la igualdad sustantiva (de hecho) entre mujeres y hombres, ello implica financiar programas, medidas y acciones públicas que entiendan (identifiquen) y atiendan las especificidades de género, las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en los distintos ámbitos de la vida y se enfoquen a eliminar las expresiones de violencia, discriminación y desigualdad por motivos de género". En el presupuesto de egresos de la Federación de 2013, se ha puesto énfasis en el cumplimiento de derechos en los ámbitos de salud, educación y desarrollo social y económico; es decir, se ha previsto actuar especialmente contra la injusticia económica y las injusticias sociales y culturales.

El objetivo del GEMIG es hacer efectiva la política de igualdad de género mediante la asignación y el aseguramiento de recursos públicos.

Si bien el Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género adquirió el carácter de norma oficial a partir de 2008, con su incorporación en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, se trata de un proceso que se había iniciado 12 años antes.

Las primeras propuestas para el etiquetado de recursos públicos fueron presentadas por organizaciones de la sociedad civil. En la Declaración Política de la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia, se manifestó la necesidad de garantizar que el gasto público incluyera recursos etiquetados para las mujeres. Al mismo tiempo, comenzó el análisis de las erogaciones con perspectiva de género para la sensibilización y la capacitación sobre el tema destinadas a las organizaciones de mujeres y a servidores públicos de los poderes Legislativo y Ejecutivo vinculados con el presupuesto de egresos o interesados en él.

Este proceso, que cobró más fuerza a partir de la década de 2000, tuvo lugar en un contexto de cambio político, al mismo tiempo que en la elaboración del presupuesto público se inauguraba una tendencia a formular presupuestos por desempeño y adquirían relevancia la rendición de cuentas y la transparencia. Potenciaron el proceso principalmente las organizaciones de la sociedad civil (Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, y Centro de Análisis e Investigación FUNDAR) y el gobierno federal, a través del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).



1 Benavente R., María Cristina. Políticas públicas para la igualdad de género. México: CEPAL, 2014. Págs. 95-105

Como resultado de estas acciones, a partir de 2003 la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados comenzó a etiquetar y reasignar gastos para atender a las problemáticas más urgentes de las mujeres (salud reproductiva, pobreza y violencia), promover la igualdad de género y apoyar el proceso de transversalización. A la par, comenzaron a tomarse medidas tendientes a institucionalizar el género en el marco jurídico y normativo del presupuesto público.

Con el sustento legal de la entrada en vigor de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en que se dispone que la administración de los recursos públicos se realice sobre la base del criterio de equidad de género, entre otros (art. 1), se incorporaron en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 dos artículos transitorios referidos a la promoción de la igualdad de género desde el gobierno federal y al papel del INMUJERES como instancia encargada de entregar los informes trimestrales sobre las acciones para el adelanto de las mujeres. Con esta disposición, se avanzó en el proceso de institucionalización del género en el marco normativo del presupuesto de egresos de la Federación.

A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, el artículo referido al género se incluyó como capítulo (capítulo IV, De la perspectiva de género, del Título Tercero). Esta modificación sacó la cuestión del género del marco de los programas sujetos a reglas de operación y la ubicó dentro de los lineamientos generales del ejercicio del presupuesto, ampliándose así la posibilidad de realizar acciones no contempladas en dichos programas y en los gastos etiquetados por la Cámara de Diputados.

En 2013, el capítulo IV pasó a denominarse "De la igualdad entre hombres y mujeres", expresión explícita de que la igualdad es el principio y el objetivo de la perspectiva de género.

Desde 2008, los recursos del GEMIG se detallan en un anexo específico que en un principio se denominó "Presupuesto para mujeres y la igualdad de género" y que luego pasó a llamarse "Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres". En dicho anexo se presenta el presupuesto desagregado por ramos administrativos y programas presupuestarios en los que la Cámara de Diputados etiqueta recursos públicos federales para las mujeres y la igualdad de género.

Antecedentes

A partir del reconocimiento de que no existían presupuestos públicos neutrales en materia de género y de que la invisibilidad de las cuestiones de género en estos podía agravar las desigualdades existentes, se constató la necesidad de contar con presupuestos con perspectiva de género.

Gracias a los análisis realizados desde esa perspectiva se pudo comprobar la insuficiencia de los recursos públicos destinados a atender y solucionar la problemática de género que afectaba directamente a las mujeres en cuestiones como la salud reproductiva, la mortalidad materna, la falta de acceso a recursos económicos y la violencia, entre otras, y se puso de manifiesto la necesidad de etiquetar gastos en esos ámbitos y confeccionar un presupuesto público con perspectiva de género.

Durante el proceso de confección de ese presupuesto se identificó la necesidad de crear un marco jurídico y normativo que hiciera sostenible, con miras a fomentar la transversalidad, la asignación y ejecución de recursos públicos destinados a las mujeres y a la igualdad de género. Asimismo, se demostró la existencia de una cultura institucional y organizacional androcéntrica predominante que obstaculizaba la aplicación de las disposiciones legales y normativas.

Mientras el presupuesto de egresos no se formule con perspectiva de género, su impacto en la situación de las mujeres y la igualdad de género será negativo. El presupuesto continuará actuando como factor reproductor de las desigualdades de género y contribuirá a que persista y, probablemente, a que se agrave la situación desfavorable de las mujeres en la sociedad.

En este sentido, el Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género aborda injusticias en todos los ámbitos de la política pública, en la medida en que hace visible el gasto destinado a resolver las desigualdades en los distintos ramos administrativos (instituciones) y programas presupuestarios que las instituciones implementan y a los que la Cámara de Diputados etiqueta recursos públicos federales para las mujeres y la igualdad de género. El objetivo, como se indicó antes, es "lograr el bienestar y la igualdad sustantiva (de hecho) entre mujeres y hombres", lo que

implica “financiar programas, medidas y acciones públicas que entiendan (identifiquen) y atiendan las especificidades de género, las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en los distintos ámbitos de la vida y se enfoquen a eliminar las expresiones de violencia, discriminación y desigualdad por motivos de género”.

En la discusión del problema un punto importante fue el reconocimiento de que no existen presupuestos públicos neutrales en materia de género y que la ceguera de género de estos puede agravar las desigualdades existentes. De este modo, se constata la necesidad de disponer de presupuestos con perspectiva de género.

Gracias a los análisis realizados desde una perspectiva de género se pudo comprobar la insuficiencia de los recursos públicos destinados a atender y solucionar la problemática de género que afectaba directamente a las mujeres en cuestiones como la salud reproductiva, la mortalidad materna, la falta de acceso a recursos económicos y la violencia, entre otras, y se puso de manifiesto la necesidad de etiquetar gastos para los problemas mencionados y confeccionar un presupuesto público con perspectiva de género.

Durante el proceso de elaboración de un presupuesto de género se identificó la necesidad de crear un marco jurídico y normativo que, con miras a fomentar la transversalidad, hiciera sustentables la asignación y la ejecución de recursos públicos destinados a las mujeres y la igualdad de género. Asimismo, se demostró la existencia de una cultura institucional y organizacional androcéntrica predominante que obstaculizaba la aplicación de las disposiciones legales y normativas.

La invisibilidad de las mujeres y de la igualdad de género en el presupuesto público origina un amplio espectro de injusticias, ya que, si no se consideran las desigualdades entre hombres y mujeres en la asignación presupuestaria para el desarrollo de la acción del Estado y la implementación de las políticas públicas, se obstaculiza la posibilidad de planificar, ejecutar y evaluar las acciones del Estado que apuntan a la disminución de las brechas de género.

En el presupuesto de egresos de la Federación de 2013 se ha puesto énfasis en el cumplimiento de derechos en los ámbitos de salud, educación y desarrollo social y económico; es decir, se ha previsto actuar especialmente contra la injusticia económica y las injusticias sociales y culturales.

La política apunta a hacer cumplir la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a través de la incorporación de la igualdad entre hombres y mujeres en el diseño, la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los resultados de los programas de la administración pública federal y su consecuente expresión en el presupuesto de egresos de la Federación.

Mediante esta política se busca asegurar que en el gasto público se destinen recursos a resolver las necesidades de las mujeres derivadas de las desigualdades de género y que se promueva la creación de condiciones para la igualdad de género.

El etiquetado del gasto para las mujeres y la igualdad de género es una acción afirmativa relevante y una estrategia para incorporar la perspectiva de género en el gasto público e implica trabajar en la asignación presupuestaria adecuada, definir su especificidad y garantizar el seguimiento del presupuesto, con miras a asegurar que los recursos se utilicen en beneficio de las mujeres, tengan un impacto en la desigualdad y contribuyan a acortar las brechas de género.

Este objetivo se explicita en el artículo 24 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, donde se incluyen un conjunto de aspectos que se deben considerar para lograr dicho objetivo. El cumplimiento de este propósito lleva implícita la transformación de un presupuesto de egresos tradicional en un presupuesto con perspectiva de género.

Cada año se ha ido ampliando en el presupuesto de egresos de la Federación la definición de los sujetos a los que se destina la política. Las distintas políticas y sus destinatarias se detallan en el artículo 24 (fracción V) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, así como en los programas que cuentan con GEMIG, especificados en el anexo 12 del decreto.

Dada la diversidad del gasto etiquetado, hay programas en que se especifica claramente quiénes son las beneficiarias del gasto; en otros casos, las erogaciones se destinan a actividades institucionales, por lo que no se puede identificar a quiénes beneficiarán estos recursos.

El marco jurídico que respalda la política descansa en un conjunto de normas, que se detallan a continuación: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo primero señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

La Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, que en su artículo 28 señala que el proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a una serie de clasificaciones, entre las cuales se encuentra la de género, que “agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres”.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año, que incluye un capítulo relativo a la igualdad de género y un anexo específico en que se detallan los recursos del GEMIG. Este anexo, como se indicó antes, se denominó en un principio “Presupuesto para mujeres y la igualdad de género” y luego pasó a llamarse “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”. En él se presenta el presupuesto desagregado por ramos administrativos y programas presupuestarios en los que la Cámara de Diputados etiqueta recursos públicos federales para las mujeres y la igualdad de género.

Los principales actores políticos y sociales en la formulación de esta política han sido las organizaciones de la sociedad civil (Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR y el Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad), que aportaron estudios, sensibilización y capacitación para entidades gubernamentales y parlamentarias.

El trabajo conjunto de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, creada en 1997, y la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio origen a la incorporación de programas concretos para las mujeres en los apartados del presupuesto de egresos, lo que en 2008 condujo a la incorporación de un artículo específico en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal y a modificaciones de la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, así como de la Ley de Planeación.

En cuanto a los actores involucrados en la definición del problema, si bien en México la incorporación de las demandas de las mujeres en el presupuesto público es parte de la institucionalización de la perspectiva de género y, en este sentido, este proceso ha sido responsabilidad gubernamental desde 2008, también ha sido fundamental el papel de las organizaciones de mujeres, del mundo académico y de los organismos multilaterales (Guzmán, 2005). Las organizaciones de la sociedad civil participaron entregando información relativa al gasto público y, especialmente, presentando propuestas concretas de gasto etiquetado y medidas para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público, tanto en el proceso presupuestario en particular como en la institucionalización de la perspectiva de género en general.

Entre 1997 y 2006, el trabajo de gestión, cabildeo y negociación para el etiquetado de los gastos estuvo a cargo de las legisladoras de la Cámara de Diputados y organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, entre las cuales Equidad de Género y el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR desempeñaron un papel relevante.

El Poder Legislativo y, sobre todo, la Cámara de Diputados, han impulsado reformas normativas y han aprobado, ampliado y etiquetado recursos destinados a programas específicos, cuyo objetivo es incrementar el presupuesto destinado a las mujeres y a la igualdad de género.

El INMUJERES cumple un rol fundamental en su calidad de responsable de los procesos de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en todo el sector público y en la administración pública, con el fin de que dicha perspectiva se exprese en las metas, objetivos y resultados de cada política, programa o proyecto definidos en el gasto público, así como en cada etapa del ciclo presupuestario.

En todo este proceso se establecieron alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil que desarrollaron iniciativas que apuntaban especialmente a la recopilación de información, así como entre esas organizaciones y la Cámara de Diputados. En el último sexenio también se estableció una alianza entre legisladoras de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y las encargadas de adoptar decisiones del INMUJERES, y entre estas últimas y algunas organizaciones de mujeres.

La incorporación del GEMIG ha planteado una discusión, aún vigente, sobre el peso de los gastos etiquetados en la atención relativa a la eliminación de desigualdades de género respecto de la transversalidad. En dicha discusión se cuestiona su potencial como mecanismo para avanzar hacia una auténtica transversalización de género en la acción pública y en la consiguiente clasificación presupuestaria.

Los responsables de la implementación de la política son las dependencias y entidades que tienen a su cargo los programas incluidos en el anexo “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año.

Para asegurar su cumplimiento, el Poder Legislativo y, en particular, la Cámara de Diputados han aprobado disposiciones jurídicas y presupuestarias que incluyen la obligación de informar al Poder Legislativo y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la manera de ejecutar los recursos etiquetados que permiten hacer viables las políticas públicas para el adelanto de las mujeres y la igualdad de género.

Las dependencias y entidades responsables de los programas incluidos en el anexo mencionado deben informar trimestralmente a través del sistema de información creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del sistema de evaluación de desempeño. Deben detallar, por cada programa, la población objetivo atendida, los indicadores utilizados y la programación y el avance en la ejecución del gasto. Además, tienen la obligación de presentar un informe cualitativo sobre las actividades específicas realizadas y las brechas o desigualdades de género que atendieron, junto con las medidas adoptadas.

La relación entre los distintos actores de la política es permanente en la medida en que el Poder Legislativo, particularmente la Cámara de Diputados, hace un seguimiento del GEMIG y pone en evidencia a las entidades que no cumplen con los compromisos de gasto.

Las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo las organizaciones de mujeres y las organizaciones feministas, se preocupan de manera continua por la ejecución adecuada del gasto y por la consecución de mejoras en relación con los montos destinados anualmente al GEMIG.

La formalización de los acuerdos se expresa en la inclusión explícita del GEMIG en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, que además cuenta con un anexo en que se desglosa el gasto por ramo administrativo y programa presupuestario.

En relación con los cambios en la organización del trabajo y la cultura organizacional, si bien no se etiquetan gastos para este tipo de acciones, se reconoce que en las diferentes dependencias y entidades existen formas de organización del trabajo y culturas institucionales que requieren una transformación, razón por la cual diversas dependencias y entidades, tengan o no gastos etiquetados, realizan acciones encaminadas a atender y solucionar estas problemáticas. Dada la rotación del personal de los servidores públicos, estas actividades adquieren el carácter de acciones permanentes.

La incorporación del enfoque de género en los distintos instrumentos sectoriales se produce, pero únicamente en los programas, proyectos y actividades presupuestarios que están etiquetados. En cambio, en aquellos que no son objeto de asignación explícita de un gasto, por regla general no se incorpora la perspectiva de género y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año no funciona como un mecanismo para asegurar su institucionalización.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Planeación abren posibilidades de avanzar en el proceso de institucionalización de los programas, proyectos y acciones presupuestarios etiquetados.

Esta política genera compromisos por parte de las autoridades, sobre todo de algunos actores clave de la Cámara de Diputados y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, las entidades incluidas en el anexo “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” asumen el compromiso de cumplir con los objetivos de gasto etiquetado.

La política del GEMIG contribuye a la consolidación de procesos democráticos y de justicia de género en el aparato público en varios sentidos. Por una parte, contar con el GEMIG garantiza el

cuestionamiento de la neutralidad de los presupuestos públicos respecto del género, estableciendo la importancia de la incorporación del enfoque de género como condición para atender con eficacia las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres. Además, la obligatoriedad de desagregar por sexo es un avance relevante en la generación de información relativa a los beneficios del gasto, cuestión fundamental para conocer la medida en que el gasto contribuye a superar las desigualdades de género.

El GEMIG es un paso significativo para comprender la importancia de contar con un presupuesto con perspectiva de género que permita asegurar que las políticas económicas públicas y los recursos (ingresos y egresos) atenderán con eficacia las necesidades de mujeres y hombres, y ayudarán a superar las desigualdades y a cerrar brechas.

En 2013, el GEMIG se distribuyó de manera transversal en el gobierno federal, principalmente en las áreas de salud, educación y desarrollo social y económico. destinados a la salud de las mujeres, el monto de los recursos para las estancias infantiles, sobre todo para las madres jornaleras agrícolas.

Asimismo, en virtud de la Ley General de Víctimas y existiendo un programa nuevo orientado a fortalecer y dar seguimiento a la ley, se aumentó el gasto destinado a enfrentar el problema de la violencia de género y de la trata de personas de que son víctimas las mujeres.



El GEMIG y los indicadores establecidos en su implementación se pueden vincular a las acciones estratégicas definidas por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados en el etiquetado del GEMIG y a los mandatos de política pública derivados de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

El cumplimiento, por parte del Estado, de los compromisos y obligaciones en materia de derechos humanos depende necesariamente del presupuesto gubernamental, que tiende a considerarse un elemento neutro respecto del género. A través del análisis de la manera en que los presupuestos afectan a las mujeres y a las niñas en comparación con los hombres y los niños, y mediante el etiquetado del gasto, se entrega un marco de análisis crítico que, por una parte, permite destinar recursos para las mujeres y las niñas y, por otra, implica una nueva mirada acerca de la importancia de asignar recursos presupuestarios destinados a superar la discriminación y crear condiciones que aseguren la igualdad de las personas, sean hombres o mujeres.

Respecto de los objetivos explícitos, el etiquetado representa un avance en el propósito de

hacer cumplir mejor la política de igualdad de género, si bien todavía queda mucho por hacer, ya que hay un monto considerable del presupuesto de egresos al que no se ha incorporado la perspectiva de género.

Asimismo, se avanzó en el proceso de institucionalización y de visibilización del gasto destinado a la igualdad de género y se apoyó el proceso de transversalización. El número de dependencias y entidades con gasto etiquetado aumentó desde que el etiquetado se institucionalizó en el marco formal del presupuesto de egresos.

Si bien esta política es universal, en la medida en que se interviene a nivel del presupuesto nacional, en la práctica muchas de las acciones están dirigidas a las mujeres en situación de pobreza

Por otra parte, dado que los programas que cuentan con GEMIG son de diversa índole, las injusticias que se han abordado a través de ellos también lo son, de modo que la injusticia de género a la que se ha hecho frente depende de cada programa.

Si bien la etiquetación del gasto es un avance importante en el camino hacia la igualdad de género y constituye una muestra de la voluntad y el compromiso político existentes en la Federación para institucionalizar e introducir la transversalización de género en la administración pública y en el presupuesto, aún están pendientes la ampliación de la medida (hoy se asigna a esta política solo el 1% del presupuesto) y la creación de instrumentos técnicos y de prácticas continuas apoyadas en normas, con miras a incorporar el enfoque de género en el presupuesto federal.

Se requieren evaluaciones de impacto que confirmen si estos gastos están teniendo el efecto esperado, para mejorar la política.

Es necesario revisar los indicadores y las metas de los programas con GEMIG e identificar su alineación con el marco normativo en materia de políticas para la igualdad de género y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, ya que no siempre están en directa coherencia.

Es indispensable el seguimiento de esta clasificación del gasto y de las políticas a las que se vincula, para ir evaluando el modo en que el gasto contribuye a cerrar las brechas en materia de igualdad de género.

Otra tarea pendiente es etiquetar gastos e impulsar el proceso de institucionalización y transversalización de género en las entidades y municipios a partir del marco jurídico que se ha propuesto en las leyes de planeación y de presupuesto federal y responsabilidad hacendaria para desarrollar este proceso en los distintos ámbitos de gobierno.

Es preciso también fomentar entre las mujeres procesos de ciudadanía que contribuyan a una mayor participación en los procesos de política pública y exigir que se respeten sus derechos humanos, con el fin de que la incidencia sea mayor y no quede exclusivamente en manos de las expertas y conocedoras de estos temas.

Las Políticas Públicas desde una Perspectiva de Género

Eramis Bueno Sánchez[1]

Gloria M. Valle Rodríguez

La presente reflexión parte del reconocimiento de que uno de los temas de mayor interés en el contexto de las relaciones entre población y desarrollo, y en particular cuando dichas relaciones se examinan desde una perspectiva de género, es el concerniente al vínculo de este último con las políticas públicas.

Al reflexionar sobre esta problemática partimos de la convicción de que el llamado cada vez más fuerte a vincular los problemas de población y desarrollo con las políticas públicas y sociales, está reconociendo a la población no solamente en objeto de estudio e interpretación teórica, sino a la vez, como objeto de transformación.

Por lo pronto no sería aventurado plantear que las acciones cognitivas y políticas en este sentido se han orientado en dos direcciones.

La primera tiene que ver con el hecho de que tanto en el contexto de las Naciones Unidas, como en los gobiernos y las delegaciones de la sociedad civil se promulga la adopción de importantes compromisos y propuestas de políticas orientadas a modificar la situación de las mujeres y alcanzar una necesaria igualdad y/o equidad de derechos entre hombres y mujeres. Las mujeres han demandado en más de una oportunidad un mayor protagonismo del Estado en la corrección de las desigualdades, mientras en otros casos han tratado no sólo que el Estado proteja sus derechos sino también que las proteja del mismo aparato estatal. De hecho, con demasiada frecuencia se hace referencia a equidad de género como la búsqueda de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres mediante el diseño, coordinación e implementación de políticas públicas y programas.

La segunda, en estrecha relación con la anterior, tiene que ver con un esfuerzo sostenido y creciente por incorporar la perspectiva de género en todo lo concerniente a las políticas públicas y sociales lo cual implica que los responsables de su definición, diseño, implementación y seguimiento asuman el compromiso de superar las desigualdades de género y tomar en cuenta de manera sistemática los efectos diferenciados que ejercen las acciones de cada sector en mujeres y hombres. En este sentido la instalación de la perspectiva de género en el Estado reclama no solamente acciones de planificación consecuentes en el marco de la modernización de aquel, sino que requiere de un profundo cambio de mentalidad de los decidores de políticas.

El trabajo lleva la finalidad de avanzar en la caracterización de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y sociales. Con tal objetivo se hará un recorrido que partiendo del examen de la conceptualización de las políticas públicas, pase por el planteamiento de algunas consideraciones sobre la perspectiva de género en los estudios de población y desarrollo, para aterrizar finalmente, en las políticas públicas con perspectiva de género.

Las políticas públicas

Hay una gran diversidad de enfoques y definiciones sobre el concepto de políticas públicas. Es lo que ha señalado Torgerson con relación a que el análisis de políticas públicas aparece como una selva de diversas y conflictivas formas de investigación, con terminología inconsistente y estilos intelectuales divergentes e, incluso, con ciertos paradigmas imposibles de comprobar. En diversas ocasiones se ha intentado revisar el campo y determinar qué cosas podría darle alguna coherencia a este aparente caos. Sin embargo, estos intentos se vuelven tan detallados y absurdos que terminan por entregarnos un mapa igual de enredado y confuso que la selva misma.

La política pública suele entenderse como un curso de acción, una definición de principios y/o flujos de información en relación con un objetivo público definido en forma democrática. La política se expresa en orientaciones, instrumentos, programas, normas institucionales, entrega de productos, servicios, etc.

A su vez, toda política pública es expresión de un proceso que involucra sujetos y tiempos diferenciales, en el momento en que una problemática es interpretada y abordada por una política

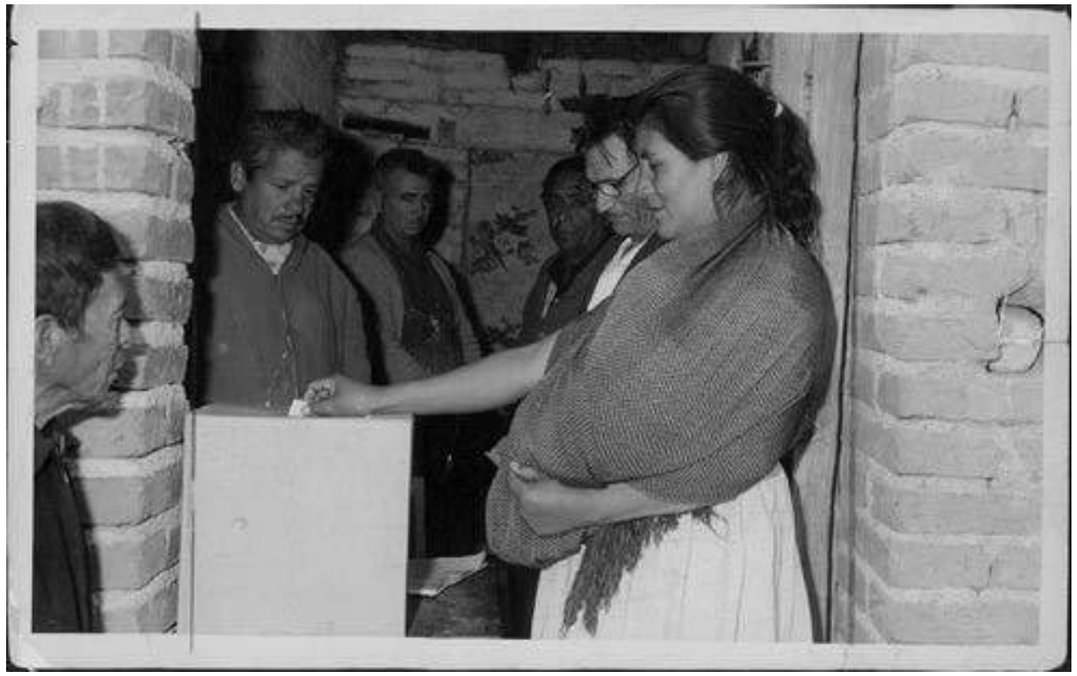
1 Valle Rodríguez, Gloria M., Bueno Sánchez, Eramis. Las Políticas Públicas desde una perspectiva de género. En: Revista Novedades en Población. Año II. No. 4, 2006. Págs. 1-28

pública, refleja un nivel de entendimiento, vinculación y acuerdo, logrado entre la sociedad y el gobierno sobre qué problemas merecen atención a través de las diferentes fases evolutivas de la política pública.

El antecedente de la política pública

Toda política pública se origina en el diagnóstico de algún problema de población que requiere ser encarado con cierta urgencia.

En otras palabras, la política pública tiene como antecedente la percepción de un problema, es decir, aquellos que se suscitan cuando las sociedades no logran encontrar un equilibrio satisfactorio entre, por ejemplo, los procesos de desarrollo y crecimiento económico con la distribución equitativa del beneficio de los mismos.



Es posible que la falta de una percepción clara, y un consenso sobre él o los problemas que enfrenta la población de cada país en particular provoque aquella falta de correspondencia entre el esfuerzo que ponen los cientistas sociales en el estudio de las políticas públicas y el interés hacia las mismas que se pone a nivel del poder político, no obstante, las declaraciones formales en foros y documentos nacionales e internacionales.

De particular interés resulta el proceso de conformación e implementación de una política pública.

En primer término, una política pública requiere de un complejo proceso de formulación y planificación que incluye la definición de objetivos y a partir de ellos conformar los programas y medidas concretas a incluir en los planes.

La formulación efectiva de las políticas depende de un profundo análisis de cada una de las situaciones problemáticas sobre población y desarrollo socioeconómico de cada país en específico, basado en datos precisos, investigaciones sistemáticas y análisis competentes.

La conformación de una política y su planificación e implementación ulterior debe estar precedida de una investigación de carácter multidisciplinario, que permita poner de manifiesto el problema o situación problemática que invita o recomienda la concepción, diseño e implementación de una determinada política pública.

Un punto importante de este proceso es el conocimiento de la o las percepciones y valoraciones que tiene el dispositivo político y estatal en cuestión, sobre su población y los problemas específicos que esta enfrenta.

Los conocimientos y resultados obtenidos se distribuyen (diseminación), según las condiciones de cada país en particular, entre los organismos encargados de la formulación y planificación de la política (introductores de resultados), tales como secretarías sectoriales, gobiernos estatales, municipales, locales, instituciones de planificación, etc.

A la implementación de una política pública sigue un proceso sistemático de evaluación que permita, mediante los estudios y decisiones correspondientes, corregir rumbos, realizar ajustes y adaptar las políticas a las situaciones cambiantes. Todo ello presupone la recolección, análisis y diseminación de todo tipo de dato sobre la población objeto en cuestión, que facilite un análisis integral de la política y de las pautas para las nuevas situaciones problemáticas que deban tomarse en cuenta, iniciando un nuevo ciclo.

En particular, un adecuado entendimiento de la naturaleza de las relaciones que existen entre la dinámica de población y las políticas públicas, facilitaría obtener una mejor incorporación de las variables sociodemográficas en las políticas y estrategias de desarrollo humano sostenible, tanto en su dimensión social, como en la económica, y la ambiental, a la vez que ampliar la capacidad de formular políticas y programas que incorporen las variables de población en las grandes metas de desarrollo a los diferentes niveles, nacional, estatal, etc.

Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera “sustancia” de una política pública. La diversidad y heterogeneidad de problemas y políticas públicas hacen muy variadas las medidas que se plantean adoptar. Algunos ejemplos pueden ser:

Desarrollo de programas de educación y comunicación en población (incluyen campañas de información pública y programas referentes a población, salud, familia, educación sexual, etc.) que pueden estar dirigidos a la población en general o a grupos específicos, como pueden ser los escolares, ancianos, etc.

Adopción de medidas concretas que mejoren las condiciones de vida y trabajo y la situación en general de la mujer (oportunidades de educación y empleo, igualdad de derechos civiles, económicos y políticos, creación de instituciones que faciliten los diferentes roles que tradicionalmente asume la mujer, etc.).

Introducción y arreglos institucionales

Se trata de las decisiones a adoptar para llevar a la práctica la política pública propuesta y la asignación de responsabilidades específicas de coordinación y supervisión a organismos vinculados.

La noción de género

La definición de género constituye una tarea importante. Una de las interpretaciones en boga asume que el *género* es un concepto cultural que tiene como referente la dicotomía social de “lo masculino” y “lo femenino”. Se asume como una construcción de significados, que permiten agrupar todos los aspectos psicológicos, sociales y culturales de la relación femineidad-masculinidad. De todo ello se desprende que la acción de la sociedad es decisiva en su aprendizaje y desarrollo.

Si se pretende captar lo que debe entenderse por género es necesario reconocer la heterogeneidad de interpretaciones que se plantean en relación a los objetivos de los estudios, y al discurso político, entre otros aspectos. Así por ejemplo se tienen las siguientes interpretaciones:

Lo que es el género, lo que son los hombres y las mujeres, los tipos de relaciones que se producen o deben producirse entre ellos, todas estas nociones no reflejan ni elaboran simplemente “datos” biológicos, sino que son en buena parte producto de procesos sociales y culturales.

Se hace referencia al sistema de géneros como un conjunto de principios estructurados coordinadamente que la sociedad elabora para legitimar y reproducir las prácticas, representaciones, normas y valores que las sociedades construyen a partir de la diferencia sexual anatomo-fisiológica. El sistema de géneros es un sistema de poder en torno a ciertas capacidades y potencialidades de los cuerpos humanos: la sexualidad y la reproducción. El núcleo fundamental del sistema se en-

cuentra en el control que los varones ejercen sobre la reproducción y la sexualidad de las mujeres y, derivado de este control, sobre la capacidad de trabajo de las mujeres.

Al pretender dar cuenta de lo que es el género debe aceptarse que es una categoría relacional que identifica roles socialmente construidos y relaciones entre hombres y mujeres. Ser hombre y mujer son procesos de aprendizaje surgidos de patrones socialmente establecidos, y fortalecidos a través de normas, pero también a través de coerción. Los roles de género se modifican en el tiempo reflejando cambios en las estructuras de poder y en la normativa de los sistemas sociales.

Así pues, el género es un sistema de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores que las sociedades construyen en torno a la diferencia biológica entre hombres y mujeres. Este sistema organiza las relaciones entre lo femenino y lo masculino y lo hace por lo general de manera jerárquica y desigual. Es un sistema cuya finalidad es asegurar la reproducción social y la reproducción de la especie. Como construcción social, el género constituye tanto una realidad objetiva como subjetiva, es un orden social que se impone a los individuos, hombres y mujeres. A su vez, esos hombres y mujeres como actores sociales, recrean continuamente esos significados que les proporcionan el lenguaje, la historia y la cultura a través de sus experiencias, su reflexividad, sus intercambios intersubjetivos y su participación institucional y social.

En particular la incorporación de la equidad de género como tema de debate es el resultado de un largo proceso social y político.

Se reconoce que existen numerosos instrumentos de derechos humanos donde están plasmados aspectos que deben garantizar la equidad de género, pero para el caso de la mujer, “las orientaciones de éstos debían estar más acorde con la realidad femenina”.

Sin lugar a dudas, el tema sobre la garantía de la igualdad de derechos para hombres y mujeres, la no discriminación por motivos relacionados con el sexo, aparecen recogidos en un gran número de documentos aprobados en diferentes eventos internacionales. En ellos se reconoce la necesidad de que se ejerza la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, derecho que ha sido reconocido universalmente y por supuesto, inherente a la condición humana.

Se considera que para que estos instrumentos de derechos humanos reflejen mejor las realidades y necesidades de las mujeres, deberían prestar más atención en aspectos relacionados con su independencia dentro de la familia, posibilidades de lograr la reproducción en condiciones óptimas, contar con recursos económicos que les posibilite el sostenimiento de ella y su familia, que puedan garantizar su alimentación, vivienda adecuada y la educación de sus hijos, entre otras.

Respecto al reconocimiento de la situación de desventaja de las mujeres nos detendremos a indicar que se ha avanzado a través de un proceso evolutivo que, para situar un punto de partida, puede ubicarse en la década de los sesenta, cuando la Comisión sobre el estado de la mujer de las Naciones Unidas, adopta una Declaración sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer. Con la admisión de esta Declaración en 1967 se dio en el plano internacional un paso importante para avanzar en la búsqueda de la equidad de género y en la superación de la desigualdad que afecta fundamentalmente a las mujeres.

En el referido documento que recoge la Declaración, se hace un reconocimiento a dichas desigualdades -en materia de acceso a la educación, oportunidades laborales y atención sanitaria y discriminación que experimenta la mujer en todo el mundo, a la vez que se abordan derechos civiles y políticos de la mujer.

Años después, en la década de los setenta, la Asamblea General de las Naciones Unidas designa 1975 como “Año Internacional de la Mujer para promover la igualdad entre hombres y mujeres”.

“Igualdad, Desarrollo y Paz”, se basa en la consideración de que no hay posibilidad de lograr igualdad real y sostenible en un contexto de guerra y/o pobreza y marginalización.

En la Convención se establecieron las siguientes definiciones:

Igualdad*:* “es al mismo tiempo un objetivo y un medio por el cual los individuos se benefician del mismo trato en el marco de la ley y de las mismas oportunidades para gozar sus derechos y desarrollar sus talentos y habilidades de manera que puedan participar en el desarrollo político, económico, social y cultural, tanto como beneficiarios que como agentes activos”

Desarrollo*:* “desarrollo significa desarrollo total, incluyendo desarrollo político, económico, social, cultural y en las otras dimensiones de la vida humana, así como también desarrollo de los recursos económicos, materiales y crecimiento físico, moral, intelectual y cultural del ser humano. El desarrollo también requiere una dimensión moral para asegurar que sea justo y corresponda a las necesidades y a los derechos del individuo y que la ciencia y la tecnología sean aplicadas en un marco socio-económico que garantice la seguridad de todas las formas de vida en nuestro planeta”

Paz*:* “El concepto de paz incluye no sólo la ausencia de guerra, violencia y hostilidades en el nivel nacional e internacional, sino también gozar de la justicia económica y social, de la igualdad y de toda la gama de derechos humanos y libertades fundamentales dentro de la sociedad”.

En este contexto se llevó a cabo la Primera Conferencia Mundial de la Mujer realizada en México, en 1975. Esta Conferencia se reconoce como el segundo paso importante, ya que marcó las pautas para el posterior desarrollo de la mujer y la eliminación de todo tipo de discriminación, al proclamar que “...la igualdad entre hombres y mujeres significa igualdad en su dignidad y valor como seres humanos, así como igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades”.

En 1979 surge el instrumento internacional más importante sobre los derechos de la mujer: la Convención sobre la Eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer (CEDAW en inglés), que entraría en vigor en 1981. Esta Convención constituye un hito en la historia de los derechos de la mujer, ya que incorpora la política a seguir contra la discriminación basada en el género así como también aspectos relevantes que no habían sido tomados en cuenta en otros instrumentos de derechos humanos.

La Convención define la discriminación de la forma siguiente: “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

En los ochentas se avanza un poco más en la necesidad de reconocer la igualdad de oportunidades para las mujeres. Es así que en 1980 y 1985 se celebran dos importantes Conferencias Mundiales, que tienen lugar en Copenhague y Nairobi, respectivamente. En la última se pudo constatar que no habían sido resueltas las principales demandas de las mujeres. Es aprobado el Programa de Acción para la segunda mitad de la década de la mujer de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es perfeccionar las propuestas de igualdad establecidas en la primera conferencia mundial.

Esta Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Nairobi, marca el final de la década de la mujer. En la misma se adoptan estrategias progresivas para el adelanto de la mujer hasta el año 2000, las cuales proporcionan medidas concretas para promover el estado de la mujer en el desarrollo económico, social, cultural y jurídico en el ámbito nacional e internacional.

En 1990 una comisión de las Naciones Unidas sobre el estado de la mujer, evalúa las estrategias y comprueba que aunque globalmente la conciencia sobre los temas que afectan a la mujer había aumentado, aún quedaba mucho trabajo por hacer para obtener “igualdad de derechos entre hombres y mujeres”, tal como propugna la Carta de las Naciones Unidas.

Finalmente, en 1995, 20 años después del primer Año Internacional sobre la Mujer, las Naciones Unidas organizan la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer: Acción a favor de la Igualdad, Desarrollo y la Paz, que tuvo lugar en Beijing, China. En esta conferencia se reconoce, de nueva cuenta, que la equidad de género, junto a la justicia social, la protección del medio ambiente, la paz y el respeto a los derechos humanos, constituyen necesidades impostergables de la humanidad, de manera que se mantiene la necesidad de que se enmendaran las desigualdades de género que acompañarían el advenimiento del nuevo siglo.

Se podría postular que dentro de este movimiento en América Latina y el Caribe se ha evidenciado un protagonismo relevante. Este proceso comenzó en la región en el decenio de los setentas y hasta la fecha se han realizado nueve Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. La primera se celebró en La Habana, Cuba, en 1977. Siguieron las conferencias en Macuto, Venezuela, México, D. F., Ciudad de Guatemala, Guatemala, Curazao, Antillas Neerlandesas, Mar de Plata, Argentina, Santiago de Chile, Chile, Lima, Perú y la Novena Conferencia celebrada en junio 2004 en el D. F. México.

Una gran significación tuvo la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, la cual tuvo como marco de referencia los compromisos internacionales relacionados con el adelanto de la mujer acogidos por las diferentes conferencias mundiales celebradas en los años noventa, por los Objetivos del Milenio arrogados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, así como también la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebró en Beijing, China.

La Conferencia se planteó como objetivo examinar la aplicación de los compromisos internacionales adquiridos en el Programa de Acción Regional adoptado en 1994 y en la Plataforma de Acción de Beijing. En la misma se puso de manifiesto que "la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en diversos ámbitos es aún una tarea pendiente en la región.

Más cerca se ha celebrado el período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, cuyo propósito fue examinar la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing a 10 años de la Conferencia en Beijing.

La perspectiva de género en los estudios de población y desarrollo

El avance hacia una perspectiva de género en los estudios de población y desarrollo habrá de reconocer que el "género" es una de esas construcciones teóricas que sirven de entorno de referencia a multitud de relaciones seleccionables o definibles, y en ese sentido referirse a una perspectiva de género en los tales estudios, implica tomar en cuenta que el género afecta transversalmente a todos los hechos sociales y en particular los concernientes a las relaciones entre población y desarrollo. Esto quiere decir: que los ejes articuladores de las relaciones entre población y desarrollo, tales como el empleo, la pobreza, la equidad, el acceso a bienes y riquezas; así como la diversidad de aspectos que involucra la reproducción de la población habrán de examinarse tomando en cuenta las características que asumen cuando se les enfoca desde el ángulo del género.

La perspectiva de género supera ampliamente el simple enfoque sexista. Una de las características demográficas es el sexo, además de la estructura por edades. El sexo no da la posibilidad de avanzar a un examen más profundo de los hechos sociales, porque de ese enfoque demográfico se debe ascender a una construcción social que no mira sólo el sexo en sus aspectos biológicos, sino las características peculiares que tienen en los hechos sociales los hombres y las mujeres.

Importa reiterar que se avanza hacia una perspectiva de género porque hay una diferencia de participación en los distintos hechos sociales según género. Al igual que como ocurre con la globalización neoliberal, no es lo mismo la implicancia de los diferentes problemas en los hombres que en las mujeres. No es lo mismo como se benefician o perjudican de una manera peculiar según se trate de hombres y mujeres.

Por otra parte, el contexto globalizador no puede separarse del examen de los problemas de población desde una perspectiva de género. Como la globalización engloba a todas las actividades económicas, al hacerlo va a tener una afectación desde un punto de vista de género. Recordamos que ya en su época el filósofo inglés Hobbes, uno de los padres del liberalismo político y económico, en su interpretación de género en aquella época, acuñaba la frase de "ella para él y él para el estado". Cuatro siglos después, la globalización económica capitalista aporta un nuevo actor en este reparto de funciones. El mercado irrumpe como principio articulador básico y totalizador alrededor del cual giran las mujeres, los hombres y los propios estados, surgiendo de esa manera la sanción capitalista de "ella para él, él para el estado y los tres para el mercado".

De esa manera se puede decir entonces que la globalización se presenta como un proceso con doble vertiente.

Los procesos de globalización no sólo afectan a las relaciones internacionales, sino también a la vida cotidiana. No es un proceso que abarca sólo posición, riqueza, acceso a préstamos, también afecta a la vida cotidiana de la población.

Se debe destacar y rescatar que ya no es el Estado totalizador, sino el mercado el que domina todo. Son los poderes económicos los que van adquiriendo una mayor injerencia en las decisiones que afectan a la vida de los seres humanos, mientras que el poder político pierde influencia.

Así y todo, los estados no desaparecen, simplemente se ponen al servicio de la globalización y el capital transnacional. Los estados adoptan nuevos roles que son fundamentales para llevar

a cabo la globalización, adoptan políticas monetarias y fiscales de estabilidad macroeconómica, aportan la infraestructura básica para la actividad económica global (autopistas, aeropuertos, puertos, redes de comunicación, sistemas educativos, subvenciones y exenciones de impuestos a las grandes empresas, etc.) y se convierten en los aparatos de control policial y social para acallar aquellas voces que se opongan a los dictados del capital y a los recortes sociales.

El sistema capitalista globalizado que persigue en lo fundamental, el lucro económico para unos cuantos, y se desentiende del resto, se refuerza, así como un sistema económicamente injusto, socialmente depredador y ecológicamente inviable.

La globalización ahonda las desigualdades: sociales, económicas, de acceso a los recursos, culturales y de género, y tiene graves repercusiones sobre el medio ambiente. Abandona a su destino a las personas vulnerables.

Mientras tanto, si todos los aspectos de la vida humana se supeditan a los requerimientos de la acumulación capitalista, si se sigue con los mismos criterios de sobrexplotación de la naturaleza y de los seres humanos, especialmente de las mujeres, y se sigue sin atender las verdaderas necesidades de la gente, cualquier política tendente a evitar la desigualdad de género estará condenada al fracaso.

Atendiendo al género, los hechos sociales en general y los problemas de población en particular, se pueden analizar desde dos perspectivas: Un enfoque general que incluya la dimensión de género como una parte integrante del conjunto, esto es, como algo anecdótico, marginal, específico o particular, o Partir del enfoque de género como elemento estructurador de todo el conjunto, ya que el género afecta transversalmente a todos y cada uno de los hechos sociales.

Cuando se plantea examinar relaciones de esta naturaleza, población-desarrollo, género y globalización, se trata de identificar un conjunto de temáticas problemáticas a través de las cuales fluye esa relación. Esa relación no se da de una manera abstracta, se da a través de algunos ejes articuladores, entre los cuales se pueden señalar: Liberalización comercial e internacionalización de la economía, Políticas públicas, Participación equitativa.

Los estudios indican que los actuales procesos de liberalización comercial y de internacionalización de la economía pueden incrementar las desigualdades sociales y económicas entre países, pero también entre mujeres y hombres y entre las propias mujeres pertenecientes a diferentes grupos socioeconómicos.

Realmente, la globalización no es un proceso neutro con respecto al género. Todas las políticas públicas, incluyendo las comerciales, ejercen impactos distintos en la vida de hombres y mujeres. En épocas de crisis, de reestructuración o de transición económica, los primeros cortes presupuestarios se dirigen al gasto social. Es precisamente a través del gasto social donde opera esa afectación que tiene la globalización con relación al género.

Obviamente los efectos negativos de la globalización neoliberal repercuten desproporcionadamente sobre la mujer. Así, por ejemplo, el vínculo cada vez mayor de las economías nacionales a los mercados mundiales con demasiada frecuencia da lugar a una reducción de los gastos públicos y de los programas sociales, trasladando el costo a las familias, donde suelen ser las mujeres las que llevan sobre sus hombros la carga adicional.

De igual modo los programas de ajuste estructural que caracterizan al modelo neoliberal imperante han afectado mayormente a las mujeres por la vía de la austeridad fiscal que limita el gasto público. En particular, la privatización de los servicios públicos ha conducido a la pérdida de empleo en sectores donde generalmente había más mujeres que hombres, tales como la salud y la educación. Por demás se ha producido una pérdida de protección y de servicios sociales, de los cuales dependen las mujeres para combinar su trabajo con las responsabilidades familiares.

Tomando todo esto en cuenta, vemos que, en este contexto globalizador, el papel biológico de las mujeres en la procreación impone un sesgo de género en relación a los impactos que se desprenden de los programas de ajuste estructural, evidenciados en: menor acceso a los servicios de salud reproductiva, con un aumento de la desnutrición y de la mortalidad infantil, especialmente de las niñas; una cada vez mayor tendencia al despido de mujeres por estar embarazadas, abandono de los derechos por maternidad, aumento de prácticas discriminatorias basadas en el papel reproductivo de las mujeres.

Ya en 1999, a propósito de una investigación sobre los estudios de género en México, algunos de los principales exponentes de la temática como Oliveira y Ariza habían llamado la atención sobre algunas de las principales líneas temáticas, hipótesis y conceptos que involucraba la perspectiva de género en cuestiones relevantes de población y desarrollo y que agruparon en tres grandes áreas. Las relativamente consolidadas como el trabajo, la familia, la migración femenina y la participación política; las áreas emergentes o en proceso de consolidación que incluía fecundidad y derechos reproductivos, cultura e identidad y pobreza y exclusión social; y finalmente, las áreas poco desarrolladas o incipientes para la época, como el medio ambiente y las políticas sociales.

Posteriormente Szasz y Lerner han entregado un análisis muy serio sobre algunos de los aportes teóricos y problemas metodológicos que involucra la perspectiva de género en la dimensión sociodemográfica de los estudios de población.

Partiendo de las aportaciones feministas y de los estudios sobre la mujer de los años ochenta del pasado siglo, Szasz y Lerner identifican tres abordajes de cuestiones sociodemográficas desde una perspectiva de género.

Primer abordaje: Estudios de la mujer en el campo sociodemográfico -en particular aspectos relacionados con el ámbito reproductivo y las políticas de población focalizadas a la reducción y control de la fecundidad- que se hacen con referencia a las condiciones o situación social de las mujeres (condiciones de opresión, sumisión y desventajas frente a los hombres). “Es a partir de planteamientos feministas de preocupación por la situación de vulnerabilidad y desventaja de las mujeres y por mejorar sus condiciones de vida, que adquieren un lugar prominente los estudios de la mujer en el campo sociodemográfico”.

Segundo abordaje: Parte de la conceptualización del género como una construcción social y cultural de las diferencias entre hombres y mujeres. Se trata de privilegiar, a nivel de estrategia metodológica y empírica, las dimensiones centrales que den cuenta de la diferenciación socialmente construida entre los sexos para comprender y explicar los comportamientos demográficos. “En este sentido, las diferentes motivaciones, la mayor o menor autonomía de la mujer en el proceso de toma de decisiones, el control y poder ejercido por otros actores tanto en el ámbito material como simbólico, la valoración y roles asignados a ellas son, entre otros aspectos, los que subyacen en las modalidades y características que asumen los movimientos migratorios de las mujeres, en la frecuencia y caracterización de los procesos de morbilidad que las distinguen, y en sus comportamientos y prácticas reproductivas.

Tercer abordaje: Parte de considerar al género desde una dimensión relacional, esto es, el énfasis de la investigación se pone en la inclusión y otorgamiento de un significado al término relacional en los estudios de género. Se trata aquí, entre otros aspectos, de “relaciones sociales que se construyen a partir de las condiciones sociales que estructuran las opciones del comportamiento individual, condiciones, actores y relaciones sociales que, a su vez, difieren según los diversos ámbitos de referencia en que participan las mujeres y los hombres: el ámbito reproductivo, escolar, laboral, social, político, religioso, etc.”

El argumento de Szasz y Lerner en torno al examen de la fecundidad desde una perspectiva de género transcurre en el contexto de diferentes críticas que se han dirigido a las teorizaciones demográficas sobre esta importante variable sociodemográfica. Al decir de estas investigadoras el cuestionamiento dice relación con los modelos explicativos de la fecundidad que se formularon a partir de los llamados “determinantes próximos”, como la anticoncepción, la lactancia, la edad a la primera unión marital de las mujeres, la frecuencia del coito, la infertilidad, el aborto, la duración y estabilidad de las uniones y las separaciones temporales.

Finalmente, para la aplicación de la perspectiva de género vale retomar lo planteado por Cabral en el sentido de que el género como categoría de análisis e interpretación teórico/crítica (científico/social) de las diferencias de género masculino y femenino, nos remite a su dimensión epistémica y permite explicar, cómo las sociedades construyen, desarrollan, institucionalizan, legitiman y reproducen las desigualdades sociales entre los hombres y las mujeres con base a la gran excusa biohistórica de las diferencias sexuales trastocadas en desigualdades sociales entre los sexos. Esta dimensión de análisis - prosigue- se refiere al uso, alcances y limitaciones como concepto y categoría analítica, y alcanza una posición de crítica reconstructiva, cuando actúa sobre los cimientos que sostienen, por ejemplo, conceptos y categorías, creencias y valores y ejerce un cuestionamiento profundo a las estructuras que operan como lógica de poder, para contribuir al

desmontaje y deshacinamiento de tales estructuras cuasinaturalizadas y sedimentadas al interior de los sistemas sociales fundados en las desigualdades, alcanzando, en este sentido, una clara dimensión política al desestabilizar e incidir en posibilidades de transformación.

Políticas públicas con perspectiva de género

Avanzar en la formulación de las políticas públicas con una perspectiva de género implica en primer término la necesidad de producir un estudio-diagnóstico de género que, al identificar y describir la situación y características del objeto de estudio y transformación en cuestión, tome en consideración las diferencias entre mujeres y hombres, y en un plano causal, analizando los factores que generan desigualdades y evaluando la factibilidad de modificarlas. Consecuentemente, a partir de estudios de esta naturaleza puede avanzarse en la elaboración de propuestas de acción que procuren modificar las desigualdades de género que hayan sido detectadas.

Rápidamente salta a un primer plano la necesidad de poder contar con información básica, actual y confiable que permita realizar los estudios en general, y el diagnóstico en particular. Tal vez la carencia de información sea una de las mayores limitaciones en la dirección de incorporar la perspectiva de género en la formulación de políticas públicas.

Comentando la problemática de la participación en la actividad económica de hombre y mujeres, Pollar nos ilustra este problema de la siguiente manera: A pesar de que la importancia de medir la participación en la actividad económica de los trabajadores y trabajadoras ha sido reiterada en estudios y conferencias internacionales, aún no se logra que las estadísticas existentes sean desagregadas sistemáticamente por sexo, ni que en los indicadores básicos se incorpore la perspectiva de género. Este hecho adquiere mayor relevancia cuando se observa el desequilibrio existente entre la forma de inserción laboral de hombres y de mujeres. Es difícil diseñar políticas y estrategias para mejorar la situación laboral de los grupos vulnerables si no se cuenta con la información básica que permita formular diagnósticos oportunos y confiables. Por otra parte, se desconocen las limitaciones que afectan a los indicadores laborales más frecuentes para medir la actividad económica realizada por la fuerza de trabajo femenina.



Las limitaciones mencionadas tienen por lo menos dos impactos significativos para la formulación de políticas públicas. El primero es el costo en términos de disminución en la eficiencia económica y social, debido a que no se produce una asignación eficiente de los recursos. El segundo lo constituye el problema de equidad, resultado del no reconocimiento del verdadero rol de la mujer,

y, por ende, de la carencia de indicadores que reflejen en forma íntegra tanto su aporte, como los beneficios que ella recibe a cambio de su contribución.

En relación a este aspecto del enfoque de las políticas públicas desde una perspectiva de género se ha estado planteando el concepto de transversalización de la perspectiva de género que se define como el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles.

Se trata de una estrategia para lograr que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, formen parte integrante del proceso de elaboración, implementación, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas a todos los niveles y esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.

La estrategia de transversalización incluye actividades específicas en el ámbito de la igualdad y acción positiva, ya sean los hombres o las mujeres, que se encuentren en posición de desventaja. Las intervenciones específicas para la igualdad pueden orientarse a las mujeres exclusivamente, a las mujeres y a los hombres al mismo tiempo o únicamente a los hombres, con el fin de que puedan participar en la labor de desarrollo y se beneficien de ella por igual. Se trata de medidas provisionales necesarias, concebidas para luchar contra las consecuencias directas e indirectas de la discriminación en el pasado. La transversalización de la perspectiva de género implica la incorporación de la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los hombres en la dirección de sacar adelante los programas de desarrollo.

Los criterios necesarios para la transversalización de la perspectiva de género, han sido planteados en los términos de: La responsabilidad de poner en marcha la estrategia de la transversalización se extiende a todo el sistema y radica en los niveles más altos dentro de los organismos, según afirma Carolyn Hannan, Directora de la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer.

Es preciso establecer mecanismos adecuados y fiables para controlar los progresos realizados.

La identificación inicial de cuestiones y problemas en todas las áreas de actividad debería ser tal que permita diagnosticar las diferencias y disparidades en razón del género.

Jamás habría que dar por supuesto que hay cuestiones o problemas indiferentes desde la perspectiva de la igualdad entre los géneros. Deberían realizarse sistemáticamente análisis por géneros.

Para traducir la idea de la transversalización en realidades son importantes una clara voluntad política y la asignación de los recursos adecuados, incluidos recursos adicionales financieros y humanos si es necesario.

No eliminar la necesidad de elaborar políticas y programas específicamente destinados a las mujeres, así como una legislación positiva en su favor; tampoco eliminar la necesidad de unidades o coordinadores para las cuestiones de género.

Para definir el alcance de lo que se quiere entender por hacer políticas con perspectiva de género se requiere al menos: Que se permita que la política sea abordada tomando en consideración las diferencias de género, la naturaleza de las relaciones entre mujeres y hombres, así como sus diferentes realidades sociales, roles, etc.

Acometer un proceso que evalúe los efectos diferenciados sobre mujeres y hombres de las políticas, programas y medidas legislativas (propuestas o existentes) y el control de recursos en mujeres y hombres.

Dimensionar y visualizar las diferentes condiciones y necesidades de mujeres y hombres, así como la forma en que los problemas les afectan de manera diversa.

Coméntanos finales

El examen de las políticas públicas y sociales desde una perspectiva de género constituye

uno de los temas de mayor recurrencia en el tratamiento moderno de las relaciones entre población y desarrollo, y un avance significativo tanto en relación a los análisis teóricos de la problemática, como en la práctica de los programas y proyectos de desarrollo.

En este marco, se trata de disponer de fundamentos teórico-metodológicos sobre los cuales sustentar la elaboración e implementación de políticas públicas de todo tipo, económicas, sociales, ambientales, etc., que, dirigidas a la solución de los candentes problemas de población y desarrollo, incorporen la equidad de género y garanticen una calidad de vida superior para todos los ciudadanos y ciudadanas. Será la única manera de promover un desarrollo humano sostenible basado entre otros principios, en un nuevo compromiso social: la equidad, que pasa por un valor esencial que necesita ser rescatado, la solidaridad humana.

Políticas Públicas, Mujeres y Género

Ana María Tepichin Valle[1]

La equidad de género ha ido cobrando importancia en la agenda de política pública internacional y nacional, se le reconoce explícitamente como componente fundamental en el diseño de estrategias de desarrollo. Actualmente existe un pleno reconocimiento de las desigualdades de género como objeto de atención de política pública. Ello ha sido fruto de una prolongada e intensa labor de actores desde diversas esferas, entre ellos organizaciones de mujeres, movimientos feministas, comunidades académicas, organismos de Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y organismos no gubernamentales.

La manera en que se han atendido necesidades, demandas e intereses de mujeres y hombres para erradicar desigualdades de género por medio de política pública tiene muchas regularidades y semejanzas entre países. Esto se debe fundamentalmente a que el espacio en el cual se han construido acuerdos para avanzar en la construcción de una perspectiva de género ha sido el de las conferencias internacionales de la mujer y los encuentros feministas latinoamericanos y del Caribe.

Sin embargo, los intentos para que cristalicen estos acuerdos en política pública han tomado formas diversas. Cada país ha respondido con particularidades locales y posibilidades diversas. Los acuerdos han tenido efectos en diferente medida en los países "según su mayor o menor vulnerabilidad internacional, según la sensibilidad ante dichas áreas de intervención o incluso según la permeabilidad de su sistema político".



El objetivo de este capítulo es reflexionar sobre la manera en que se han incorporado en la política pública en México las necesidades, demandas e intereses de mujeres y hombres para erradicar desigualdades de género. ¿Por qué caminos ha transitado la política pública en México en este sentido? ¿Cuál es el escenario actual? ¿Cuáles son los horizontes posibles? Interesa rescatar las paradojas y dilemas que se han presentado en el camino, así como algunos retos que se presentan en la actualidad.

1 Tepichin Valle, Ana María. Política pública, mujeres y género. Programa interdisciplinario de estudios de la mujer. El Colegio de México, 2011. Págs. 23-58

En consonancia con la tendencia internacional de antes de la década de los setenta, las acciones públicas en México consideraron las necesidades, demandas o intereses de las mujeres en tanto su función reproductora y familiar, circunscribiéndolas a las labores de madres y amas de casa. Aludiendo a una vocación natural y a preferencias individuales, se partió explícita o implícitamente de una concepción de las mujeres como receptoras necesitadas y pasivas.

En el marco del papel central que se otorgó al crecimiento poblacional en el desarrollo de los países, interesó de las mujeres su posibilidad de engendrar y los papeles asociados a esta posibilidad de dar vida. Buena parte de la preocupación por su situación se enfocó en incidir en las causas previsibles y curables de morbi-mortalidad infantil y materna. Por ello, fue fundamental propiciar condiciones sanitarias adecuadas para esta reproducción y el posterior cuidado de los hijos. Mejorar sus condiciones para encargarse del bienestar comunal o familiar también fue importante.

El Programa de Bienestar Social Rural, creado en 1953 durante el sexenio de Ruiz Cortines, es un buen ejemplo de las acciones gubernamentales dirigidas a apoyar a las mujeres en actividades alrededor de sus roles de madres y amas de casa. Dicho programa ofreció jardines de niños; desayunadores infantiles; cursillos de corte, costura, confección y labores manuales; cocina de demostración y conservación de alimentos, así como clubes de madres para que las mujeres adquirieran conocimientos de puericultura y economía doméstica. La misma dirección puede advertirse en las acciones realizadas por instituciones del sector salud —fundamentalmente el Instituto Mexicano del Seguro Social (imss),5 el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (inpi) y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (iman), en las cuales se alentó la participación femenina gratuita para trabajar por el bienestar de la niñez. Se construyeron centros en los cuales las mujeres recibieron enseñanzas prácticas para el beneficio de los miembros de la familia.

En cambio, los hombres fueron incorporados a la política pública como agentes productivos, proveedores y jefes de familia, partiendo del supuesto de que el trabajo productivo es realizado íntegramente por ellos. Al centrar la atención en las mujeres como madres y amas de casa, su participación en el mercado de trabajo y su actividad como jefas de familia y proveedoras se consideró una situación excepcional que no requería de la acción pública. Las trabajadoras fueron colocadas, junto con los menores de edad, entre "los más débiles sectores obreros" o "trabajando en el campo al lado del hombre" para superar condiciones de vida "verdaderamente angustiantes". Así, la población femenina que lo demandaba, en general la de contextos rurales o sin un varón proveedor, recibía atención de programas de asistencia y de bienestar para grupos desfavorecidos o "marginales".

De esta manera, buena parte de la seguridad social que recibieron las mujeres mexicanas fue la otorgada por el imss como una prestación por ser "esposas" o "hijas". Las madres con empleo formal tuvieron acceso a guarderías para sus hijos, únicamente cerca de aquellos centros de trabajo donde laboraban más de 50 mujeres.

Así, el diseño de la política y los programas parte del supuesto implícito de esferas claramente diferenciadas por sexo en la división del trabajo. El extracto del VI Informe de Gobierno de López Mateos que se reproduce a continuación, revela la función que se otorga a las mujeres en la dinámica del país:

Los hombres de campo, en sembradíos, bosques y minas; los de la ciudad, en fábricas, oficinas y talleres, los técnicos e intelectuales, en escuelas, laboratorios, hospitales y bibliotecas; los miembros de las fuerzas armadas, en tierra, mar y aire; los inversionistas y dirigentes de empresas; los que prestan servicios a los viajeros, en hoteles, restaurantes y centros de esparcimiento; los dedicados al transporte, en carreteras, ferrocarriles, buques y aeronaves; los constructores de caminos, habitaciones y obras diversas; aquéllos que producen, distribuyen y consumen: las mujeres y los jóvenes que integran y animan los hogar*es*; en suma los mexicanos todos han sido los autores de la labor que desde el gobierno sólo organizamos, impulsamos, dirigimos sin desmayos ni pausas.

Al subestimar el aporte económico de las mujeres en las actividades de producción y reproducción, las acciones públicas reprodujeron una jerarquía de género en la cual el trabajo femenino no se reconoció plenamente. La posición asignada a las mujeres en la organización social, sobre todo como madres y esposas, fue "naturalizada". Por su carácter residual, las acciones impulsadas en apoyo a las mujeres, como receptoras pasivas en sus roles de maternidad y crianza, fueron fácilmente prescindibles en tiempos de crisis o austeridad económica.

El clima de reconocimiento internacional de la relación entre mujeres y desarrollo, que imperó en los setenta, contribuyó a que la búsqueda de mejora en la condición de las mujeres fuera planteada desde entonces, en lo fundamental, como una "integración de las mujeres al desarrollo". A partir de entonces la declaración de la necesidad de promover explícitamente a las mujeres sería constante en política pública y programas concretos. Esto sucedía en un contexto de dispersión de los grupos de mujeres, que se ha conocido como "movimiento feminista mexicano" de los años setenta. Según Lau, su poca consolidación, así como su nula cohesión como movimiento y vinculación con el exterior provocó que gran parte de las integrantes de estos grupos decidieran no participar en las actividades alrededor del Año Internacional de la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas (onu), por lo que quedaron al margen de las discusiones. "Este decenio se caracterizó por la negativa a relacionarse tanto con partidos políticos como con instituciones gubernamentales; esgrimían una autonomía que provocó se frenara su avance y un aislamiento del que costaría trabajo escapar".

La incorporación de la problemática de las mujeres en los programas gubernamentales se da a partir de mediados de los setenta y decididamente en los ochenta. La acción pública generada para integrar a las mujeres al desarrollo tomaría la dirección de aprovechar el potencial de las mujeres hasta entonces subutilizado. Se promueve la participación de las mujeres en las tareas del desarrollo del país mediante el trabajo voluntario o remunerado. Partiendo del pensamiento feminista liberal de Occidente, se buscó la igualdad entre mujeres y hombres por medio de un acceso igualitario a la educación, al empleo y a beneficios materiales como la tierra y el crédito.

A las mujeres campesinas del ejido se les reconoció como sujetos agrarios y se les dotó de tierras para formar unidades agrícolas industriales, en las que podrían realizar "tareas productivas de beneficio colectivo". El Programa de Unidades Agroindustriales de la Mujer fue resultado de las modificaciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 y, aunque no estuvo acompañado de una política de empleo femenina, ha sido calificado como pionero en el área rural. Fue el primero en dirigirse a mujeres en condición de pobreza y abrió espacios productivos rurales. A partir de entonces se han impulsado numerosas iniciativas de empleo y autoempleo para mujeres, así como mayores oportunidades de educación y capacitación. Se consideró que éste sería el camino no sólo para el acceso de las mujeres al sector denominado moderno de la economía, sino también sería el instrumento por excelencia para el logro de la equidad entre los sexos.

La política pública generada para integrar a las mujeres al desarrollo también tuvo un importante componente demográfico. La función de coordinar los programas dirigidos a las mujeres se otorgó en 1975 al recién creado Consejo Nacional de Población (Conapo) en el marco de la Ley General de Población que entró en vigor en 1974. Así, hasta 1992 el Conapo albergó programas, coordinaciones e iniciativas dirigidas a las mujeres.

La Ley General de Población de 1974 colocó el control de la natalidad como "una valiosa vía para la emancipación y la plena realización de la mujer". Entre las iniciativas formales que alentaron el control de la natalidad estuvieron el efímero Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo y la coordinación del Programa de Planificación Familiar. Al respecto, los programas implementados han tenido como resultado el decremento de los niveles de mortalidad materna e infantil, así como de la fecundidad promedio.

A principios de la década de los ochenta, el registro e informe de las acciones implementadas con el objetivo de mejorar las condiciones de las mujeres fueron responsabilidad de la Coordinación del mencionado Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo. Ésta planteó la necesidad de fomentar la participación de las mujeres en el desarrollo no exclusivamente en su papel de madres, sino también como trabajadoras y ciudadanas. Enfatizó la importancia de la capacitación de las mujeres, su incorporación en el mercado de trabajo e impartió talleres de capacitación para la producción. Así, la capacitación, la formación profesional y el apoyo con guarderías serían a partir de entonces estrategias por excelencia para la integración de las mujeres al desarrollo.

En 1996, durante el sexenio de Zedillo, en un ambiente de crisis y recorte presupuestal, nace el Programa Nacional de la Mujer Alianza para la Igualdad (Pronam), dependiendo de la Secretaría de Gobernación. A partir de 1998 dicho programa fue responsabilidad de la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer) como el "principal instrumento gubernamental para lograr que la mujer participe plenamente en igualdad de condiciones con el varón, y en forma efectiva, en la vida económica, social, política y cultural de la nación". Como se advierte en el informe presentado por la Conmujer en 2000, las acciones de política pública realizadas por el Pronam

continuaron, en general, teniendo como objetivos el acceso equitativo de hombres y mujeres a la educación, al cuidado de la salud, a las oportunidades laborales y a estimular la capacidad productiva de las mujeres. Adicionalmente se dirigieron a defender los derechos de las mujeres y ampliar su acceso a todos los niveles e instancias de toma de decisiones, así como a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Ante la situación económica que atravesó el país en la década de los ochenta, la llamada incorporación de las mujeres al desarrollo se fue configurando cada vez más como una alternativa para superar la crisis. Los indicadores económicos reflejaban graves problemas en el país y para amortiguar la crisis resultó muy conveniente otorgar un papel central a las mujeres en el combate a la pobreza. Partiendo de evidencia acumulada respecto a que las mujeres utilizan los recursos de manera más eficiente para el bienestar de los miembros de las familias, la acción pública se ha orientado a allegar recursos económicos y en especie a las mujeres para reducir la situación de escasez de los hogares en pobreza. Dos iniciativas que conviene señalar en este sentido son la de Mujeres en Solidaridad (Musol), del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), y la del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), renombrado y en operación hasta la fecha como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. El Programa Mujeres en Solidaridad puso énfasis en la participación de las mujeres en la gestión comunal del trabajo productivo como elemento clave para superar la pobreza. Los proyectos de participación comunitaria para mejoramiento y prestación de servicios, desde construcción de viviendas hasta servicios para comedores populares, han sido ampliamente promocionados para las mujeres. Mediante éstos se utiliza el trabajo no pagado de las mujeres reforzando su rol de cuidadoras de la familia y la comunidad, propiciando que absorban los costos sociales del ajuste. Por otro lado, el Progresa-Oportunidades fue creado en 1997 para aumentar el capital humano canalizando los apoyos por medio de las mujeres. El programa está integrado por tres componentes estrechamente vinculados entre sí: apoyos educativos, atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, y apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres. En la titular recaen las funciones de corresponsabilidad.

Aun cuando estas acciones públicas se diseñen para atender las necesidades de las mujeres y mejorar sus condiciones de vida, colocar el acento en la reducción de la desigualdad de los ingresos y no en la existente entre hombres y mujeres, dejan la búsqueda de la equidad en el tintero mientras la atención se enfoca a la satisfacción de necesidades básicas. El supuesto es que la situación de las mujeres se debe a la falta de capital, crédito, propiedad y a las escasas oportunidades y recursos. Por tanto, la política pública y los programas dirigidos a mujeres se enfocan en especial a una vulnerabilidad debida a la escasez de recursos económicos. La búsqueda de la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres se relega y las acciones públicas se reorientan a la preocupación por la problemática de la pobreza. La atención al combate de la pobreza con énfasis en las mujeres fue una meta más realizable por sus menores costos políticos y económicos que los programas de igualdad de oportunidades.

Introducir el tema de la situación de las mujeres en política pública y agendas de desarrollo, enfatizando el potencial subutilizado y/o su eficiente papel para optimizar los recursos para el bienestar de los miembros de los hogares, especialmente aquéllos en pobreza, ha significado un logro. Sin duda, la política pública y los programas diseñados para utilizar el potencial de las mujeres, iniciado en México a fines de los setenta y presente hasta la fecha, han representado un importante avance en las condiciones de las mujeres. Sin embargo, la promoción de su participación por esta vía en México (al igual que en otros países) se ha dado mediante un proceso de encasillamiento en el cual las mujeres están presentes como objeto de política pública y no como sujeto de la misma. Al no considerarse las relaciones existentes entre su posición en las estructuras económicas y las relaciones de género vigentes, no se han creado condiciones para retar y transformar las desigualdades de género.

La política pública y los programas para que las mujeres se incorporen al mercado de trabajo, tengan un ingreso, estén mejor educadas o capacitadas no necesariamente ha tenido un efecto positivo en términos de igualdad en las relaciones de género. La confianza que se ha depositado en el mercado con este tipo de políticas y programas, impide advertir que la cuestión del poder al interior de la unidad doméstica es un aspecto fundamental a considerar. El diseño de soluciones solamente para mujeres sin introducir acciones deliberadas dirigidas a desaparecer la desigualdad surgida de la diferencia sexual, deja intacto el poder y con ello "se empuja a las mujeres a un círculo de cambio sin transformación".

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo sin una real valoración de su contribución en la producción y reproducción social, y sin una redefinición de la división del trabajo al interior de los hogares ha propiciado su ubicación laboral en los sectores menos modernos y más desventajosos de la economía, así como un incremento en su carga de trabajo (doble jornada). La subordinación de las mujeres en el hogar y fuera de éste no se ha alterado de manera automática ni necesariamente en respuesta a esta incorporación femenina al trabajo.

Incidir en las diferencias salariales y la ubicación ocupacional de las mujeres requiere cambios que van más allá de calificaciones y educación, pues existe un residuo no explicado por las diferencias de capital humano entre hombres y mujeres. Dirigir la acción pública a la incorporación de las mujeres al mercado laboral no es suficiente para transformar la jerarquía de género, la cual opera con una división sexual del trabajo donde existe una lógica de subordinación, en la que las características atribuidas a los sexos determinan los sectores y las labores apropiadas para hombres y mujeres. Así, las mujeres trasladan su situación de sujetos subordinados en el hogar y en la sociedad al mercado laboral.

Algunos supuestos de los que parte el diseño de los programas de empleo y autoempleo, no han sido de mucha ayuda para romper con el traslado de esta subordinación. Los costos laborales se calculan sobre la base de un estereotipo de trabajador varón que dedica tiempo completo a su trabajo y a quien no hace falta tiempo para realizar actividades propias de la reproducción biológica. El modelo de familia implícito se caracteriza por la actividad laboral del varón a tiempo completo (de por vida), y la “inactividad” y/o parcial actividad laboral de las mujeres responsables del cuidado y fuerza de trabajo secundaria. La subsistencia depende del salario del varón, el cual se supone suficiente para asegurar la existencia de la familia. La implementación de opciones productivas financieramente viables requeriría que no se desarrollaran en contextos de género segregados, y que no se dirigieran necesariamente a actividades ligadas a los papeles de crianza y de labores domésticas.

Durante la década de los noventa en México adquiere presencia la propuesta, surgida en el escenario internacional del desarrollo casi una década antes, de enfocar la problemática de las mujeres desplazando el eje de la discusión a las relaciones y los roles de género. El término “género” ingresa al discurso del desarrollo haciendo alusión al carácter social de las construcciones basadas en el dimorfismo sexual, así como a las relaciones sociales basadas en esta diferencia, como una forma primaria de relaciones de poder (Scott, 2000). Básicamente se abordan las relaciones entre hombres y mujeres como construidas socialmente, donde las diferencias de género se moldean por determinantes ideológicos, históricos, religiosos, étnicos, económicos y culturales.

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

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

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

En el año 2001, durante el sexenio de Fox, en México se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). En consonancia con los acuerdos internacionales respecto a adoptar la transversalización como estrategia principal, el Inmujeres nace con la misión de “dirigir la política nacional

para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las acciones del Estado mexicano”. Junto con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres y con el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Inmujeres ha dirigido sus tareas a la incorporación del género en cualquier acción planeada (legislación, políticas y programas) y en todos los niveles y áreas: de la planificación a la evaluación de procesos y resultados.



Las acciones emprendidas como parte de la transversalización de género han sido variadas y en diversas direcciones. Una parte importante de ellas ha consistido en capacitar y sensibilizar a funcionarias y funcionarios, así como en generar material de apoyo para el proceso de transversalización. Se ha logrado que actualmente haya una exigencia generalizada, apogénero tanto en lo institucional como en el diseño de política pública. En México, con apoyo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (inegi), del Inmujeres y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem, por sus siglas en inglés), se ha dado un gran impulso a la generación de estadísticas desagregadas por sexo, insumo fundamental para el diseño de política pública con perspectiva de género. Contar con ésta y con indicadores de género es un objetivo estratégico planteado en la plataforma para la Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer como insumo fundamental para la planificación y la evaluación de programas y política pública. En coordinación con el inegi, el Inmujeres desarrolló el Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México, Sisesim. Su objetivo principal es presentar indicadores de género tanto cuantitativos como cualitativos relacionados con la temática básica del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (Proequidad), que permitan identificar la situación prevaleciente y los factores que generan y producen las desigualdades de género; así como ampliar el conocimiento para la elaboración, operación, seguimiento y evaluación de las acciones gubernamentales y de la sociedad civil, encaminadas a profundizar la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo, en igualdad de oportunidades con los varones.

En el marco del Proigualdad y del Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública, en 2009, el Inmujeres elabora el Programa de Cultura Institucional (pci) con el objetivo de impulsar una cultura de igualdad en las dependencias de la administración pública. Cabe destacar que entre sus metas, el programa contempla: promover una se-

lección de personal basada en habilidades y aptitudes; asegurar salarios y prestaciones con base en criterios de transparencia e igualdad con el fin de eliminar brechas de disparidad entre mujeres y hombres; garantizar la corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar, personal e institucional entre servidoras y servidores públicos de la administración pública federal; establecer mecanismos para eliminar prácticas de hostigamiento, acoso sexual y discriminación en la administración pública federal.

Como se puede advertir, en México la perspectiva de género gestada y promovida durante más de tres décadas por movilizaciones feministas afines a tendencias de izquierda, ha sido legitimada por un gobierno conservador. El discurso de género en el sentido acuñado por estos grupos de feministas fue reelaborado e incorporado plenamente a la plataforma política de Vicente Fox, miembro del Partido Acción Nacional, "alrededor del valor de la igualdad entre los sexos para adaptarlo a una ideología partidaria que naturaliza al género y define a la mujer como reproductora biológica y social e idealiza a la familia tradicional". De esta manera, la búsqueda por la igualdad de género fue asimilada al ideal democrático con el que arriba Vicente Fox a la presidencia de México en el año 2000.

Tarrés señala la paradoja que entraña el hecho de que, ante el triunfo de Fox, las militantes feministas y de movimientos amplios de mujeres ligados a tendencias de izquierda vieron disminuidas sus posibilidades de incidir en las decisiones estatales al no resultar vencedores sus aliados políticos. La autora señala que el proceso de construcción-transición a la democracia en México propició una cultura política que ha dado cabida, incluso, a cuestiones planteadas por estas agendas feministas. El proceso se ha dado gracias a una refuncionalización del discurso de género que ha permitido promover una agenda denominada auto nominada como tal pero que alberga un amplio abanico de definiciones. "El movimiento feminista y de mujeres que luchó por la democracia y aportó a este ideal político las nociones de igualdad en la diferencia y de tolerancia alcanzando visibilidad en espacios públicos e institucionales desde los noventa, se encuentra así ante una situación inesperada: ha logrado concretar una de sus grandes aspiraciones y, sin embargo, no cuenta con los recursos políticos necesarios para controlar la orientación de los institutos creados para llevar a cabo su proyecto".

Las Políticas Públicas para Mujeres Rurales y el Partido Acción Nacional

Sareb Galicia Limas[1]

Se propone como punto de arranque para contextualizar el problema es la identificación precisa de las fallas de mercado y fallas de Estado y la relación que estos conceptos tienen para el diseño, construcción e implementación de las políticas públicas. En este sentido, habremos de tomar inicialmente la definición de Fernando Bazúa al respecto ....la noción de "política" refiere a las estrategias de acción que suelen poner en práctica los actores (normalmente organizaciones) gubernamentales (o, en ocasiones, no gubernamentales) para responder a las múltiples situaciones problemáticas o problemas públicos que deben enfrentar cotidianamente, en razón de los compromisos políticos del gobernante en turno con el público ciudadano (en contexto del Estado Liberal Democrático), de las responsabilidades y atribuciones legales que tienen asignadas y deben cumplir o de los proyectos de "reforma", "cambio" o "innovación" que en virtud de lo primero y con base en lo segundo, el gobernante haya decidido impulsar llevar a cabo. *Y siguiendo* cuando se puede argumentar que la puesta en práctica de tales "políticas" produce o es esperable que produzca un incremento del bienestar público, decimos que por ello tales "políticas" son o pueden considerarse públicas. Cuando, al contrario, se puede argumentar que la puesta en práctica de tales "políticas" son o pueden ser consideradas anti-públicas (o "depredadoras", si se desea usar una expresión contundente).

Siguiendo un orden metodológico se propone tomar como definición problema público como señalamos a continuación La palabra "problema" en la expresión "problema público" refiere a un estado de cosas en la vida social, en la unidad jurídico-política o territorial de que se trate (barrio, municipio, zona metropolitana, entidad federativa, país, continente, mundo) que es o puede ser considerado como indeseable por el público ciudadano de dicha entidad o territorio, por la así denominada "opinión pública", por la autoridad estatal o gubernamental de la misma o por los tres o alguna combinación de los tres.

Sin embargo, no todos los estados de cosas eventualmente indeseables son erradicarles por la acción del gobierno o en general del Estado, dadas las restricciones legales, materiales, tecnológicas o valorativas existentes en un momento dado. No todos los estados de cosas eventualmente indeseables que, si son o parecen al menos controlables, pueden serlo en un grado adecuadamente satisfactorio a un "costo" admisible, dadas las mencionadas restricciones, especialmente las económicas y tecnológicas.

A partir de lo anterior, se plantea como anclaje metodológico considerar los problemas públicos en el contexto de la "Agenda de Gobierno"*, para ello consideramos que* en buena parte porque no todos los estados de cosas indeseables puestos de relieve en el proceso mediático y sociopolítico (en el contexto de Estado Liberal Democrático), son solucionables por los gobiernos, dadas las restricciones legales, económicas, tecnológicas o valorativas éstos suelen seleccionar y priorizar para efectos de su tratamiento tales múltiples problemas públicos, formando así su "agenda ", con base en determinadas orientaciones ideológicas o políticas, los esquemas de alianzas de intereses especiales en lo que todo gobierno se tiene que sustentar. Sin embargo, una vez que el gobierno, cualquiera sea la razón (presión política, compromiso ideológico o propia iniciativa) toma la decisión de ocuparse de alguno de tales estados de cosas indeseables, para efectos de decidir cómo abordarlo, para efectos de decidir "qué se puede hacer" para erradicarlo, controlarlo o minimizarlo, tiene que adoptar una perspectiva intelectual que priorice precisamente tal pretensión de "hacer algo". Tal es la llamada perspectiva de la intervención o perspectiva de política. No perspectiva "política", sino "depolítica" depolicy.

Si la autoridad involucrada tiene frente así el conjunto de "puntos de intervención" en los que presumiblemente, sí "puede hacer algo", entonces tiene ya no uno sino tantos "problemas de política" como "puntos de intervención" le hayan sido revelados por el análisis de política.

Por otro lado, el enfoque de género que surge con mayor fuerza a mediados de los años setenta, como respuesta a las interrogantes teórico-metodológicas planteadas por la constatación de evidentes asimetrías y desigualdades existentes entre hombres y mujeres en función del sexo.

1 Galicia Limas, Sareb. Las políticas públicas para mujeres rurales y el Partido Acción Nacional: en busca del liderazgo rural. Documento de trabajo No. 386. Diciembre del 2010. Págs. 1-88

De acuerdo al Plan de Acción de la FAO define que “Género, no se refiere a mujeres ni a los hombres de por sí, sino a las relaciones entre ellos sean estas objetivas o subjetivas. El género no está determinado biológicamente como consecuencia de los atributos sexuales de hombres y mujeres, sino que se modela culturalmente. Es un principio organizador central de las sociedades, y que generalmente preside los procesos de producción, reproducción, distribución y consumo”.



La definición más común de género, se considera como una construcción histórica, cultural y social, que, sobre la base biológica del sexo, determina valorativamente lo masculino y lo femenino en la sociedad en la sociedad, y las identidades subjetivas colectivas. El género también condiciona la valoración social asimétrica para hombres y mujeres y la relación de poder que se establece entre ellos.

“Además las relaciones de género están interceptadas e implicadas en otras relaciones sociales: de producción, etnicidad, nacionalidad, religión y otras de carácter generacional. El sistema de género como tal no está aislado, sino que se articula con otros sistemas de relaciones sociales”.

Al definir la igualdad de género nos referimos a que la mujer y el hombre tienen iguales condiciones y disfrutan igualmente de sus derechos humanos, así como del producto del desarrollo de los países y beneficiarse de él, reconociendo que tienen el potencial de contribuir no solo en el desarrollo económico, sino en el político, cultural y social.

Para el logro de esta igualdad de género, se deben establecer en los países y desde el Estado, una serie de medidas de equidad de género, que tienen el propósito de compensar históricamente esas desventajas que histórica y socialmente han tenido las mujeres y que no les han permitido disfrutar de los beneficios del desarrollo, ni tampoco les ha permitido igualdad de oportunidades para acceder a la toma de decisiones públicas y privadas y al poder. La equidad de género se considera como un camino para lograr la igualdad de género.

Significa tomar en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres que adopta el proceso de desarrollo, y analizar en cada sociedad y circunstancia, las causas y los mecanismos institucionales

o culturales que estructuran la desigualdad de oportunidades y de resultados entre ambos sexos.

La incorporación de la perspectiva de género se considera como una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, y de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, para que las mujeres y los hombres se beneficien en iguales circunstancias y eliminar la desigualdad.

Planteando nuevos desafíos a la formulación de las políticas públicas, reubicando el énfasis de las dirigidas hacia las mujeres, buscando fortalecer su condición y posición social, económica y política, a través de la aplicación de políticas de equidad.

En nuestro país, a partir del año 2000, y con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración y, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se observan avances. Pero algunas de las preocupaciones por parte del Comité de la CEDAW, expresado a lo largo de las observaciones a los seis informes presentados, se resumen a continuación: Elevados índices de pobreza, analfabetismo y las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres indígenas y las mujeres rurales; Falta un análisis completo y uso de los datos disponibles para determinar tendencias a largo plazo, para que en los programas, planes y políticas, se incluyan estos datos por estados, zonas rurales y urbanas y grupos.

Enunciaremos algunos de los instrumentos legales cuya función es la de legitimar cada una de las acciones enmarcadas a lo largo del, como son la lucha contra la discriminación, el combate a la violencia de género, el ejercicio pleno de los derechos humanos de las niñas y las mujeres, que garanticen una vida libre de violencia y contribuya a la justicia como beneficio colectivo.

Nuestra Constitución promueve en su Artículo 1° La igualdad de oportunidades y de trato, cualquier tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, que trate de anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El principio de igualdad jurídica entre hombres y mujeres se integró en la Carta Magna en 1974, mediante la reforma hecha al Artículo 4°.

En su Artículo 2°. Hace referencia a la composición pluricultural que integran nuestros pueblos indígenas y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas de acuerdo con sus usos y costumbres.

Los ejes de la educación, la gobernabilidad democrática, la salud, la seguridad pública, el desarrollo económico dinámico e incluyente y la competitividad, como los elementos más importantes para tener el potencial que permita aprovechar las oportunidades.

El desarrollo de las funciones de esa administración, contenidas en el Plan Nacional de desarrollo, se apoya en tres postulados fundamentales: Humanismo, Equidad y Cambio**.**

Otros postulados incluidos en este Plan Nacional de Desarrollo, fueron: Inclusión, sustentabilidad, competitividad, desarrollo regional, apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas.

Con respecto al postulado de Equidad, se estableció que “La promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades es otra tarea primordial de este gobierno. Para llevarla a cabo se crearán las instituciones y los mecanismos indispensables, así como programas regionales y especiales para poner al alcance de todos los habitantes sin distinción, los bienes sociales y los satisfactores básicos; habitación, vestido, sustento, transporte, educación, trabajo, salud, seguridad social y diversión sana.

En consecuencia, uno de los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006, fue el número 2 que corresponde al Área de Desarrollo Humano: “Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades”

Hace referencia a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, su conformación y estructura, además que determina como sujetos de los derechos que garantiza a todas las mujeres mexicanas y extranjeras que se encuentren en territorio nacional, así como a aquéllas en territorio extranjero, sin hacer distinción de origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad, religión o cualquier otro dogma.

El Instituto Nacional de las Mujeres tiene como propósito, de conformidad con el artículo 4to. De su Ley, promover y fomentar las condiciones que posibiliten, la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de: Transversalidad en las políticas públicas, a partir de la ejecución coordinada y conjunta de programas y acciones desde la perspectiva de género, federalismo para el fortalecimiento de los vínculos entre los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta Ley, ha sido uno de logros más importantes del Milenio para las mujeres de México y la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres.

Desde la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, hasta el término del sexenio, el Instituto impulso y ejecuto una vasta cartera de políticas, programas y acciones, por hacer de la equidad de género una política de Estado. El sexenio 2000 - 2006, genero avances muy importantes en términos de*:* Institucionalización de la perspectiva de género, Derechos Humanos, Oportunidades económicas, combate a la pobreza, Educación para las mujeres, salud integral, vida sin violencia, participación política y Cultura, deporte y medios de comunicación.

En el Plan Nacional de Desarrollo actual, se define el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y prioridades nacionales que han estado rigiendo la presente administración. La segunda consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes rectores de política pública del Plan: Estado de Derecho y Seguridad, Economía Competitiva y Generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental y democracia efectiva y política exterior responsable.

La búsqueda de la construcción de una filosofía de género como cimiento de un programa de investigación en términos que genere lo que sería una Teoría Científica de Género, ha llevado a varios autores a considerar como requisitos propios de la epistemología, la distinción entre el conocimiento científico y otros tipos de conocimiento que no cumplen con las condiciones de cientificidad, para pasar a hacer una revisión de las llamadas epistemologías feministas, para considerar si cuentan con los requisitos ya que no existe un programa de investigación que contemple, la construcción de teoría dentro de los denominados estudios de género, ya que mucho de lo que se considera teoría de género, se mencionan constituyen de hecho discursos que carecen de categorías, supuestos y axiomas, que son la trama con la que se construyen las teorías científicas, de acuerdo con Popper, Bunge y Lakatos entre otros.

El termino epistemologías feministas se aplica a un heterogéneo conjunto de trabajos que abarcan una gran diversidad de posturas, tanto en lo que concierne a la epistemología como al feminismo. Lo que ellos todos tienen en común, radica en la puesta en tela de juicio de ciertas presuposiciones básicas de la epistemología tradicional, las cuales se podrían resumir en la defensa de que no es posible una teoría general del conocimiento que ignore el contexto social del sujeto cognoscente. Frente a la epistemología tradicional donde el feminismo se defiende que el sujeto del conocimiento es un individuo histórico particular cuyo cuerpo, intereses, emociones y razón están construidos por un contexto histórico concreto y son especialmente relevantes para la epistemología.

Las teorías que dentro del feminismo han usado este término (epistemologías feministas), refiriéndose a una “forma de conocimiento femenino”, experiencias femeninas” o simplemente *“*conocimiento femenino”, ajenos a los filósofos tradicionales y la epistemología “propia”.

De acuerdo a Maricela Guzmán Cáceres y Augusto Pérez*, las* propuestas de las epistemologías feministas tienen un carácter eminentemente ideológico y político, se cuestionan en cuanto a la debilidad de la explicación de una filosofía de género propia, de teorías científicas genuinas, de los métodos que operativizan cada uno de los paradigmas epistémicos, lo cual no permite la creación de una autentica filosofía de género y por ende de una teoría de género que satisfaga las condiciones de cientificidad propuestas por la epistemología tradicional.

Sandra Hardling en su trabajo de Ciencia y Feminismo menciona que los cinco enfoques o criticas feministas de la ciencia, presentan posturas político-ideológicas que manifiestan la constante de descubrir la importancia del sujeto cognoscente en la generación de conocimiento, reconociendo la posición marginal desde la que las mujeres participan en el mundo, y en particular en la producción científica, así como la primacía y urgencia de multiplicar las miradas femeninas y

feministas para observar la realidad, lo cual favorecerá una comprensión del mundo más cercana a la verdad”.

La misma Sandra Hardling en su trabajo sobre Ciencia y Feminismo al referirse a las tendencias en la producción feminista reconoce *que* existen obstáculos conflictos y tensiones en torno a la ciencia, e informan en distintos informes e investigaciones, pero aun así han enriquecido con sus análisis la reflexión en torno a la producción científica, ya que para que exista una investigación en género es necesario que los estudiosos de género desarrollen las bases de un programa de investigación en género, que incluya una filosofía en género, una teoría de género, un método propio y las técnicas que permitirían operativizar ese método, fortaleciendo la idea de continuar en el camino hacia la construcción de una Teoría Científica de Género.

Se define que las Teorías de Género no solo se refieren a la concepción genérica de los sexos femenino y masculino, sino que abarca una concepción cultural determinada y una visión de la sociedad predefinida, con bases ideológicas claras.

Esta teoría de género ha buscado implementar como uno de los grandes avances de las últimas décadas, que cruza todas las políticas públicas que tienen que ver con la educación, salud, trabajo y cultura principalmente, y que constituye una nueva derivación con nuevas aristas del feminismo igualitarista entre el hombre y la mujer.

La Agenda de Género, lleva consigo entre otros aspectos, un cambio en el concepto de familia, vida y sexualidad, una nueva forma de ver al ser humano y a la sociedad.

Esta Agenda ha venido a sustituir la agenda feminista de la lucha sexual. Antiguamente el debate se refería a la discriminación de sexo (hombres y mujeres), así la agenda va mucho más allá de la lucha por la igualdad de derechos, sino que en las políticas públicas de los países y organismos internacionales, conlleva, además, un cambio cultural bastante más profundo que plantea la deconstrucción del género como un proceso de subversión cultural.

Por otro lado, al referirnos a las situaciones de las mujeres rurales, y a las políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida, buscando la igualdad de oportunidades en un contexto de desarrollo, es importante mencionar que la Organización de Naciones Unidas, a través de la Organización para la Alimentación y Agricultura (FAO), establece que *“*Los esfuerzos dirigidos a lograr una agricultura sostenible, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria no pueden ignorar o excluir a más de la mitad de la población rural: las mujeres.

Las mujeres constituyen más del 50% de la fuerza de trabajo agrícola y se encargan de la mayor parte de la producción alimentaria de los hogares en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

Es obvio que las estrategias de desarrollo son mucho más equitativas cuando tienen en cuenta que las necesidades, las limitaciones, las oportunidades y las prioridades de los hombres y las mujeres son diferentes. Además de que se tienen indicios de que estas estrategias inclusivas también son mucho más efectivas y sostenibles. Si se reconoce que los hombres y las mujeres poseen capacidades y conocimientos valiosos pero distintos, y esto puede ayudar a definir políticas y programas que contribuyan significativamente tanto al crecimiento económico como a los objetivos de equidad”.

Las distintas bibliografías y autores, estudiosos del Feminismo y del Desarrollo, surgen con más fuerza durante los años sesenta, cuando se exacerban estos movimientos a nivel mundial, en un contexto de fuertes movimientos sociales a favor de la paz, de fortalecimiento de los derechos humanos, del desarrollo y de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, las presiones por parte de las feministas se agudizan y cuestionan y exigen a los Gobiernos, sobre la necesidad de incorporar a las mujeres en los planes de desarrollo en un contexto de igualdad de oportunidades.

Sin embargo, para los Gobiernos, la forma de disminuir esa presión, fue asignando algunos recursos para las mujeres a través de programas que involucraban el bienestar de la familia, fundamentalmente programas de asistencia social. Asumiendo con ello, que el “bienestar de la familia”, automáticamente generaba el bienestar de las mujeres, y prácticamente con ello buscaban “bajar la presión”, por parte de estas asociaciones y movimientos feministas.

“Mujeres en el Desarrollo” (MED) y “Genero en el Desarrollo” (GED), son dos formas de

abordar y concebir el tema de la desigualdad y la discriminación de género, aunado a la subordinación y participación de las mujeres, en donde se hace énfasis en el valor y aporte que el trabajo de las mujeres tiene en las estrategias globales de desarrollo.

La negativa de implementar programas, la lucha por la igualdad y la malinterpretación de esta búsqueda legitima para las mujeres, encontraba muchos obstáculos por parte de distintos grupos al considerarla como una moda, y esa malinterpretación, no permitía avanzar, por el contrario, a lo largo de la historia por la falta de conocimiento teórico-científico y por ser un tema con alto contenido de índole cultural, ha generado muchas

Así, las políticas públicas que se dirigían a las mujeres en condiciones de pobreza, desde los 60's, se enmarcaron fundamentalmente en el enfoque MED, Mujeres en el Desarrollo, identificando en la práctica las acciones que contemplaban a las mujeres en aspectos de bienestar y antipobreza, con acciones fundamentalmente de asistencia social.

Se ha considerado sobre todo para nuestro país, a mediados de los setentas, al celebrarse en México, la primera Conferencia Mundial de la Mujer, como el espacio y el tiempo, en donde las presiones de los grupos feministas logran tener un mayor impacto.

Es a partir de la década de los setentas, cuando se impulsa la necesidad de incluir a las mujeres en el desarrollo, como lo menciona Ema Zapata, en su libro "La integración económica de las mujeres rurales: un enfoque de género", lo siguiente "Dos ideas principales subyacen en el enfoque Mujeres en el Desarrollo: a) la necesidad de incluir a la mujer en el desarrollo dadas las condiciones inferiores que tiene en las sociedad y que la excluyen del beneficio del progreso; b) cuestionamiento sobre el papel que, ' 'naturalmente" se le asigna al hombre como jefe de familia y que lo hace, por lo tanto, beneficiario directo de programas de capacitación, tecnología, etcétera." El enfoque MED surge de la necesidad de dar visibilidad a la función productiva de la mujer, ya que buscaba hacer ver a los hacedores de políticas públicas, la gran contribución que las mujeres hacían al desarrollo. El enfoque constituyó un paso adelante en la relación Mujer y Desarrollo, y se pensaba que con ello ya las mujeres dejarían de ser marginadas del desarrollo.

Sin embargo, se pensó que las mujeres serían las primeras en cubrir las necesidades básicas de una familia, se responsabilizó a las mujeres del bienestar de toda la familia, esposo, hijos, y hasta abuelos. Pero a ellas, como personas independientes, no se les daba reconocimiento como agentes económicos independientes.

En esa estrategia de bienestar, se consideró a la mujer como sujeta pasiva, consumidora de servicios y usuaria de los recursos. Se convirtió en una beneficiaría del desarrollo, generando el enfoque ambigüedad, sin explicar el acceso limitado a los recursos sociales y mucho menos abogaba por la transformación de las relaciones entre los géneros.

En la construcción de toda política pública, además de identificar el problema público a resolver, que en este caso es la pobreza que enfrentan las mujeres rurales, es dimensionar el tamaño del problema público que tiene que ver con el número de personas que lo enfrentan. Es decir, el elemento demográfico, muchas veces olvidado, es crucial para poder determinar una *línea base* y en consecuencia la temporalidad de la política pública: cuánto tiempo se tardará en mitigar o resolver el problema público en congruencia, claro está, con los presupuestos disponibles.

Por lo anterior, nuestra primera tarea será identificar y cuantificar con claridad el universo que integran las mujeres rurales, así como algunas de sus principales características socio económicas de las mismas que las hacen totalmente diferentes al resto de la población femenina en México y que, al mismo tiempo, nos dan cuenta del contexto y condiciones que enfrentan en materias importantes como la salud, la educación, el trabajo y, sobremanera, sus posibilidades de acceso a esquemas de desarrollo a través de los apoyos para implementar proyectos productivos.

La población de México experimentó durante el siglo XX grandes transformaciones no sólo en su volumen y estructura sino también en su distribución en el territorio nacional, hechos que estuvieron altamente relacionados con los cambios económicos y sociales y con el desarrollo científico, tecnológico y cultural.

En 1930, México contaba con 16 millones 553 mil personas, de las cuales 66.5% vivía en áreas rurales y 33.5% en urbanas. Esto significa que dos de cada tres personas residían en localidades con menos de 2500 habitantes.

El desarrollo de importantes obras de infraestructura, el impulso a las actividades industriales y agropecuarias, aunado a las inversiones en comunicaciones y obras públicas que se dieron durante los años treinta, crearon las bases para la integración territorial y el desarrollo económico del país. Al mismo tiempo, se inició un periodo de intenso crecimiento de la población como resultado del descenso de la mortalidad y de la elevada fecundidad que se registraba. Estos cambios fueron congruentes con las políticas de población formuladas en 1937 y 1946, las cuales estaban orientadas a fomentar el poblamiento del país, en particular de las zonas costeras y las fronteras norte y sur, como estrategias para la seguridad nacional. Ambas leyes promovieron la inmigración extranjera, la nupcialidad a edades tempranas y la familia numerosa. En 1950 la población ascendía a 25.8 millones y para 1970 casi se duplicó, alcanzando 48.2 millones. En este lapso, el mayor ritmo de crecimiento de la población se observó entre 1960 y 1970 con una tasa media anual de 3.35%.

Destaca que a comienzos de los años setenta surge la preocupación por el crecimiento y la concentración de la población, y la necesidad de establecer un equilibrio entre el crecimiento poblacional y el desarrollo económico. De ahí que, en 1973, y a partir de una política integrada de planificación del desarrollo económico y social, se formulara en México la tercera ley de población (aún vigente) que contempla entre sus objetivos evitar un crecimiento poblacional superior al económico. Esta legislación promueve también la igualdad entre sexos y la educación e integración de la mujer al proceso de desarrollo.

En ese mismo año se instaura el Programa Nacional de Planificación Familiar, con el que se promueve el uso de métodos anticonceptivos, el derecho a decidir sobre el número de hijos a tener y se ponen a disposición de la población en general servicios de educación y salud en planificación familiar.

Como se ha mencionado anteriormente, el año 2000 para México, significa un parteaguas en la historia, este punto tiene el fin de hacer un recuento de acciones públicas institucionales dirigidas a mujeres rurales y dar cuenta de su insuficiencia en cuanto a cantidad, ya que el análisis de calidad e impacto sería motivo de otra reflexión y de otro artículo.

Sin embargo, es importante mencionar algunos elementos importantes que surgen antes del año 2000, ya que varios programas que aun están vigentes tienen sus antecedentes y semillas, en acciones históricas, que se gestaron aun antes del presente decenio.

Uno de los eventos muy significativos para los avances en nuestro país, en términos de la igualdad, fue el hecho de que nuestro país, fuera sede de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, en 1975, dando como resultado que el principio de igualdad jurídica entre el hombre y la mujer se integrara a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1974, mediante la reforma al artículo cuarto.

En 1980, se creó el Programa Nacional de la Mujer al Desarrollo, que propuso una serie de acciones para mejorar la condición social de las mujeres. Posteriormente, en 1985 se instaló una Comisión para coordinar las actividades rumbo a la participación de México en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Y en 1993, rumbo a la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, se instaló un Comité Nacional Coordinador que elaboró un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en México. *Y "*posteriormente, a raíz de los compromisos adquiridos en esta Conferencia, se impulsó el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad (PRONAM), cuyo objetivo principal fue impulsar la formulación, el ordenamiento, la coordinación y el cumplimiento de las acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, en igualdad de oportunidades con el hombre".

De acuerdo a Ema Zapata, "En el decenio de los años setenta se le dio un giro a la política agraria del país. Se promulgó la Ley de la Reforma Agraria que sustituyo el Código Agrario de 1942. Es ahí donde se legisla sobre la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer (UAIM)..."

Con la creación del PRONAM en 1980, en términos de acciones para las mujeres del campo, surge en 1983, el Programa de Acción para la Participación de la Mujer en consecución del Desarrollo Rural (PROMUDER) adscrito a la Secretaria de la Reforma Agraria.

Sin embargo, dicho Programa, no tuvo mayor importancia en la práctica ya que apoyo ex-

clusivamente actividades generadas en las Unidades Agrícolas Industriales para la Mujer. Después surge para 1984, el programa de desarrollo comunitario con la participación de la mujer (PINMUDE), cuya naturaleza se enfocó al desarrollo de actividades y destrezas de las mujeres usuarias, y siendo operado de inicio por la entonces Secretaria de Programación y Presupuesto (SPP) no tiene mayor impacto.

De la Secretaria de Programación y Presupuesto el PINMUDE, se entrega para su operación a ser el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES) en 2001.

"En 1991, se creó el Programa de Apoyo a Proyectos Productivos de la Mujer Campesina, el que cambió su nombre a Programa de la Mujer Campesina y es también antecedente inmediato del PROMUSAG. Entre 1989 y 1993 se diseñó el Programa de Mujeres en Solidaridad (MUSOL), por medio del cual llegaron recursos a las UAIM, y atendió y atiende a mujeres dentro de los esquemas operativos del FONAES". A continuación, mencionaremos algunos de estos Programas.



En los últimos doce años hemos presenciado cambios fundamentales en la Administración Pública Federal que han apuntado a mejorar los sistemas y mecanismos de planeación estratégica lo que ha permitido comenzar a homogeneizar esquemas que permiten alinear agendas y recursos públicos hacia objetivos y metas comunes que se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, los resultados obtenidos no parecen responder a las expectativas o metas proyectadas[8] además de que no han tenido el impacto deseado para la población a la que se pretende resolver un problema público.

Lo anterior, en términos generales no parece ser un problema de planeación estratégica del todo, aunque si podemos observar que algunos programas sectoriales y especiales no se diseñaron ni construyeron siguiendo una metodología mínima que les permita ser considerados como políticas públicas. Algunas veces no se definió con claridad el problema público a resolver y se volvió a caer en la construcción de programas con el interés de resolver el problema político o del político y se les 'programaron metas' en un programa operativo anual que más bien parece un conjunto de buenos deseos y que por desgracia sigue perneando a los funcionarios en la construcción de

estrategias y acciones gubernamentales.

En otros casos podemos observar que no se identificó a la población potencial que enfrenta el 'problema público' no definido con precisión, y lo que es más no se estableció la población objetivo ni muchos menos fue cuantificada, por lo que la determinación de la temporalidad para mitigar o resolver el problema público, y no obstante ello se le siguieron asignando recursos públicos vía los presupuestos de egresos de la federación.

Todo esto trata más de lograr que haya una 'buena percepción' del trabajo del Gobierno Federal para que políticamente la "sociedad tenga una evaluación favorable del trabajo gubernamental", esto es, se da énfasis a que en política todo es percepción, cuando debiera ser que al trabajo del político y del administrador gubernamental debe medírseles en cuanto su trabajo por la eficiencia lograda con los recursos públicos bajo su administración, y lo problemas públicos que se mitigan o resuelven con la aplicación eficiente de dichos recursos.

Cuando en la administración pública la toma de decisiones que impactarán a miles de mexicanos y que no habrá nitidez en el uso de los presupuestos (que son los impuestos de los mexicanos y mexicanas trabajadoras) se toma con base en la pregunta "¿es políticamente correcto?" o "¿generará una percepción positiva?" (por supuesto no ante la sociedad o ciudadanía sino ante el resto de los integrantes del gabinete), y no basada en estudios y análisis que provean de elementos técnicos y por tanto sustente sólidamente una decisión política, entonces sabremos que no habrá resultados eficientes ni eficaces no, al menos, para la ciudadanía, tal vez para el político.

Retomando, la planeación estratégica es una herramienta fundamental en el ejercicio gubernamental no importando el signo, tendencia política o color del parte que detente el uso legal y legítimo del gobierno para poder alinear hacia objetivos y metas comunes los recursos públicos, evitando duplicidades que permitan potenciar los presupuestos. Efectivamente, el Gobierno Federal mucho ha avanzado en este tema no sólo en término de la MML, sino que ha venido estableciendo - imponiendo varias normativas que obligan a las dependencias a pasar de la visión a la acción, y en no pocas ocasiones esta evolución no ha podido hacerse porque no se cuenta con los perfiles profesionales medianamente adecuados para gerenciar soluciones a nuevos problemas y retos de la política pública.

Plantear a nivel teórico o metodológico que es necesario para la administración pública en general y en particular para la Secretaría de la Reforma Agraria pasar de los qué a los cómo parece obvio y, hasta cierto punto, ocioso hacerlo, pero no es así desde mi óptica. Este ejercicio es más que necesario ponerlo en la mesa de discusión para construir nuevas herramientas que permitan resolver los retos resultantes de recursos escasos, crisis económica y financiera, crecimiento de la pobreza, alta migración, mujeres que en el campo mexicano ocupan las jefaturas de familia. Seguir planeando estratégicamente sin incluirle la visión de futuro desde la perspectiva de que éste se puede construir sabemos que nos llevará a obtener los mismos resultados que se han logrado hasta el momento, es decir, seguir haciendo lo mismo, nos llevará a obtener los mismos resultados.

El puente que planteó para conectar de una manera lógica y con visión prospectiva la planeación estratégica (los qués) con los resultados posibles y factibles (los cómos) está dado por la gestión estratégica basada en conocimiento superior que contribuya no a explicar las problemáticas sino a resolver paradigmas mediante la gerenciarían de soluciones, sólo de esta manera considero se podrán resolver los retos que enfrenta el Gobierno Federal al margen de la típica concepción sexenal.

Innovar en la gestión y construcción de herramientas adecuadas para transitar de las metas operativas a las estratégicas es la propuesta que se desarrolló en la presente investigación. Estamos convencidos de que lograr la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos asignados a los programas sociales requiere implementar metodologías como la desarrollada en la investigación con instrumentos claros y adecuados que permitan sí planear pero con arreglo a futuros posibles; sí mediante la asignación de recursos financieros, humanos, materiales y patrimoniales con arreglo a resultados, sí con la redefinición de un nuevo acuerdo institucional entre la unidades responsables de los programas y las organizaciones sociales basado en nuevos y coherentes esquemas de compensación, sí con mediciones objetivas de los avances logrados basadas en evaluaciones externas realizadas por expertos en la materia; y también con la presencia de personal con el perfil académico - profesional idóneo para gerenciar soluciones y no simplemente para explicar el problema.

Esta propuesta se plantea considerando que en el contexto mundial impera la sociedad del conocimiento y con ella la economía del conocimiento que, sin entrar a la explicación ni análisis del concepto, refiere la necesidad de generar conocimiento que permita construir soluciones a problemas presentes, se trata de conocimiento superior porque ayuda a atender problemáticas y éste es necesario para modificar las decisión making, a fin de que éstas sean basadas en conocimientos y estudios que fundamenten las decisiones de política pública.

Políticas Públicas que Promueven el Empoderamiento Económico de las Mujeres en México

Rebeca Salazar Ramírez[1]

El género es uno de los más determinantes principios organizadores de la sociedad que ordena y jerarquiza las relaciones sociales sobre la base de determinadas prácticas, símbolos, normas e instituciones. El mayor valor social que se atribuye a las características y actividades de los hombres ha dado lugar a una organización social y a un sistema de relaciones en el cual las mujeres se encuentran en posición de desventaja en el acceso a los recursos, las oportunidades, la toma de decisiones y el poder. El análisis de género muestra que las ideas, las creencias y las normas de comportamiento dan lugar a la división sexual del trabajo y los estereotipos de género y determinan la participación diferenciada de mujeres y hombres.

En el ámbito doméstico la división sexual del trabajo y los estereotipos de género definen los mecanismos de toma de decisiones, las actividades de los miembros del hogar, sus opciones educativas y de uso del tiempo, así como el acceso a los recursos. Las decisiones en esta esfera influyen en la oferta y la composición de la fuerza de trabajo. En el ámbito económico, el rol exclusivamente doméstico y de cuidado que se atribuye a las mujeres y el rol proveedor que se asigna a los hombres define el lugar que ambos ocupan en el mercado de trabajo en cuanto al acceso, expresado en la proporción de mujeres y hombres que participan; define también las formas en que ellas se incorporan a dicho mercado, expresadas en el tipo de ocupación, la categoría ocupacional y el sector de actividad, y la manera en que se les retribuye, que se expresa en las diferencias salariales entre mujeres y hombres. En los ámbitos político y cultural las ideas y las creencias y la división sexual del trabajo definen las esferas de acción de mujeres y hombres y se expresan en la exigua proporción de mujeres en la toma de decisiones y su baja representación en la mayoría de las manifestaciones culturales y posiciones políticas y de poder.



1 Salazar Ramírez, Rebeca. Políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres en México. México: CEDLAS: CIEDUR, 2014. Págs. 6-18

A pesar de los aportes que las economistas feministas han hecho para mostrar los vínculos sistémicos entre género y economía, el argumento de que la economía es neutral con respecto al género aún persiste en las visiones dominantes en el análisis y las políticas. Las acciones estatales no juegan un papel neutro en la construcción de las relaciones entre mujeres y hombres, ya que mediante determinadas políticas o por ausencia de ellas, es decir, con las acciones y no acciones, el Estado tiende a reproducir el sistema de discriminación y desigualdades a menos que se proponga explícitamente su superación. No bastan las políticas públicas hacia la mujer, es necesario que esas políticas tengan una perspectiva de género y se planteen como objetivo la igualdad entre hombres y mujeres.

La incorporación del género en las políticas públicas se refiere a la intención y la voluntad explícita de los gobiernos de promover una redistribución entre géneros en términos de derechos, de participación en las esferas de decisión y en las posiciones de poder y autoridad, de asignación de los recursos públicos y de valoración equitativa del trabajo. Tal enfoque implica disponer de conocimiento e información en el ámbito de acción estatal sobre las diferencias entre hombres y mujeres y anticipar los efectos de las políticas públicas en términos de una mayor igualdad. Asimismo, el enfoque de género supone no solo la formulación de políticas para las mujeres, sino que todas las políticas han de tener ese enfoque para incidir realmente en su situación y contribuir a su empoderamiento.

El concepto de empoderamiento económico adoptado en este documento se basa en Kabeer y se refiere tanto a aspectos económicos como sociales. Desde la perspectiva económica esta autora retoma la definición de Golla et al.: “La capacidad para tener éxito y avanzar económicamente, y el poder para tomar y ejercer decisiones económicas.” Para lograr el empoderamiento económico se requieren iniciativas enfocadas a expandir las oportunidades económicas, el acceso y el control igualitario sobre los recursos económicos y el fortalecimiento del estatus legal y los derechos de las mujeres, y la eliminación de las desigualdades de género estructurales en el mercado laboral, incluyendo una mejor distribución del trabajo de cuidado no remunerado. Si bien el acceso al mercado laboral es una primera etapa, por sí solo no asegura el empoderamiento económico de las mujeres. Las fuerzas del mercado por sí mismas no anulan las desigualdades en las reglas, las normas, los valores y las elecciones que perpetúan las desventajas históricas que ellas enfrentan; más aún, sin medidas que las contrarresten las desigualdades estructurales tienden a reproducirse y profundizarse.

Desde la perspectiva social, el empodera- miento incluye muchos aspectos de la vida de las mujeres, cada uno importante por sí mismo y en su interrelación con los otros. El empoderamiento implica el sentido de identidad social y autovaloración de las mujeres; su voluntad y capacidad para cuestionar su estatus subordinado, para ejercer el control sobre la propia vida y renegociar sus relaciones con otros; y su habilidad para participar, en términos de igualdad con los hombres, en la transformación de la sociedad en la que viven para lograr una distribución justa y democrática del poder y las posibilidades.

La situación de desigualdad laboral y discriminación que enfrentan cotidianamente las mujeres se origina en un conjunto de restricciones de género que operan en todos los ámbitos y contribuyen a limitar su empoderamiento. En este documento se retoma el marco teórico desarrollado por Kabeer que propone la idea de “estructuras de restricción” y distingue dos tipos: intrínsecas e impuestas.

Las restricciones intrínsecas se refieren a las reglas, las costumbres, las creencias y los valores que caracterizan las relaciones sociales y familiares y definen los modelos dominantes de masculinidad y feminidad. Con base en estos modelos se asigna a mujeres y hombres, niñas y niños diferentes roles y responsabilidades, adjudicando generalmente un menor valor a las habilidades, las aptitudes y las actividades convencionalmente definidas como “femeninas”.

Las restricciones impuestas se asocian a los Estados y los mercados, instituciones que son supuestamente impersonales pero que en realidad se constituyen en portadoras de género cuando expresan y reproducen ideas preconcebidas de masculinidad y feminidad como aspectos rutinarios de sus reglas, procedimientos y prácticas, y no como construcciones sociales.

La inclusión de las desigualdades de género en la agenda pública y en la agenda institucional es resultado de décadas de formulaciones teóricas, investigaciones, estudios y acciones de los movimientos feministas y de mujeres. A este esfuerzo se debe la inclusión de las desigualdades

de género en la agenda de los organismos internacionales, en particular de las Naciones Unidas, resultado de un largo proceso de legitimación del tema como un problema público que requiere la intervención estatal. La adhesión de México a los principales instrumentos internacionales relativos a la igualdad de género y a la no discriminación5 se ha materializado en un marco jurídico y una institucionalidad para la igualdad de género y en la formulación de planes, políticas, programas y acciones orientados a revertir las desigualdades entre mujeres y hombres.

Desde la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer de las Naciones Unidas realizada en 1975 en México, se registran avances sustanciales en el tratamiento de las desigualdades de género y en la necesidad de la intervención estatal. Sin embargo, es a partir de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Beijing de 1995 y de la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que se observa en el país un decidido impulso a la creación de mecanismos, programas y leyes relativas al “adelanto de las mujeres” y la disminución de las inequidades de género. Este impulso se concretó en un instrumento que integra y articula las políticas públicas para la igualdad de género denominado Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 Alianza para la Igualdad, que retoma los planteamientos específicos de la Plataforma de Acción de Beijing, creando una institucionalidad adecuada para abordar las desigualdades que afectan a las mujeres: la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) como organismo encargado de su gestión. En 1997 se creó la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados que constituye otro avance importante para la promoción de la inclusión de la perspectiva de género en las leyes, los programas y las políticas públicas.

El Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en 2011, establece: “Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”; y prohíbe “toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.” El Artículo 4° establece que los hombres y las mujeres son iguales ante la ley. Actualmente las acciones para reducir las asimetrías entre mujeres y hombres son una obligación de las instituciones públicas y un mandato de muchos organismos internacionales.

La promulgación en 2001 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres dio lugar a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) como institución rectora de la política de género a nivel federal. Esta instancia tiene como objetivo promover y fomentar las condiciones que permitan la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo criterios de transversalidad en las políticas públicas, a partir de la ejecución conjunta y coordinada de programas y acciones desde la perspectiva de género, y del federalismo para el fortalecimiento de las dependencias responsables de la equidad de género en los diferentes órganos de gobierno, y el fortalecimiento de los vínculos entre los tres poderes -ejecutivo, legislativo y judicial-.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de 2006 “sienta las bases jurídicas para la coordinación, colaboración y concertación entre los tres órdenes de gobierno para garantizar la igualdad sustantiva, eliminando toda forma de discriminación basada en las diferencias sexuales” y pone el énfasis en la transversalidad como estrategia principal. Su texto estipula que la igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación que se genere en cualquier ámbito por pertenecer a cualquier sexo y promueve el empoderamiento de las mujeres, entre otras formas, mediante acciones afirmativas y la aplicación de criterios de transversalidad de género en todas las políticas públicas, los programas y los proyectos específicos. Para ello asigna responsabilidades concretas al Gobierno Federal, a las entidades federativas y a los municipios, con énfasis en la coordinación de acciones para que la política nacional en materia de igualdad encuentre un terreno propicio para su desarrollo. Por mandato de esta ley y para cumplir con sus objetivos se crearon tres instrumentos: el Sistema Nacional de Igualdad y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, ambos bajo la responsabilidad del INMUJERES, y la Observancia en Materia de Igualdad y Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuya responsabilidad se asigna a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para el seguimiento, la evaluación y el monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Otro instrumento para la igualdad entre mujeres y hombres es el Presupuesto de Egresos de la Federación. En 2008, mediante una reforma del Artículo 15° de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se incorporó al presupuesto un anexo que asigna fondos etiquetados para la igualdad entre hombres y mujeres para su aplicación en los programas de la Administración pública en el nivel federal. Posteriormente, en 2012, se estableció la obligación de incorporar a los presupuestos de egresos de las entidades federativas la asignación de recursos para las políticas de igualdad de género.

el Presupuesto de Egresos de la Federación establece que el Ejecutivo federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres por medio de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los resultados de los programas. Para ello las dependencias y las entidades deberán considerar elementos tales como: reflejar la incorporación de la perspectiva de género en la matriz de indicadores de resultados, desagregar por sexo tanto la población atendida como los indicadores y fomentar la perspectiva de género en el diseño y la ejecución de programas, aun cuando no estén específicamente dirigidos a solventar desigualdades en este aspecto. El presupuesto prevé también la creación de las Unidades de Género en las instituciones de la Administración pública federal. En 2013, 11 de las 17 dependencias del Gobierno federal contaban con una Unidad de Género dedicada a promover e implementar acciones para fomentar una cultura organizacional con enfoque de género y no discriminación, y contribuir a la transversalidad de género en el diseño, la programación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación de políticas públicas. El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 estableció como meta para el año 2018 la creación o el fortalecimiento, a nivel de alta dirección, de 25 Unidades de Género en la Administración pública federal. Con este fin, en 2014 se etiquetaron 34,3 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el fortalecimiento o la creación de 11 Unidades de Género.

La insuficiencia en los resultados de las políticas para la igualdad de género es reconocida por el INMUJERES, como se puede apreciar en el siguiente párrafo: “A pesar del avance en la legislación que tutela los derechos de las mujeres, estas todavía no pueden ejercerlos plenamente por la situación en la que se encuentran inmersas. La discriminación y la violencia que viven las mujeres y las niñas mexicanas, y de las cuales hay contundentes evidencias estadísticas, impiden o limitan su inserción en el desarrollo nacional, en condiciones de igualdad de oportunidades y de no discriminación en relación con los varones”. No obstante, tal reconocimiento no dio lugar a una investigación para indagar cuáles han sido las dificultades y los obstáculos para el logro de la igualdad de género y las razones de los resultados insatisfactorios con el fin realizar los cambios necesarios.

En lo que se puede interpretar como un intento de corregir o mejorar las políticas, en 2008 se creó el Programa de Fortalecimiento de la Transversalidad de la Perspectiva de Género con el objetivo de impulsar las acciones en las Administraciones estatales y municipales. Este programa hace explícita la intención de “contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la cultura institucional, por medio de actividades que coordinen y promuevan los mecanismos para el adelanto de la mujer en las entidades federativas y los municipios y que estén orientadas a desarrollar sus capacidades, disminuir la discriminación contra las mujeres y las desigualdades entre mujeres y hombres”. Si bien la creación de los institutos estatales y municipales de las mujeres representa la oportunidad de actuar en el plano local con un mayor conocimiento de las necesidades y las aspiraciones de las mujeres, estas instancias aún no cuentan con recursos suficientes para tener un impacto sustantivo en las desigualdades de género.



Por su parte, la Ley de Planeación establece la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual “precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y los responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”.

La Ley de Planeación incorpora como principio la perspectiva de género en las dependencias de la Administración pública federal y estipula la obligación de los responsables de las Secretarías de Estado (Ministerios) de informar anualmente sobre el impacto específico y diferencial en mujeres y hombres de la aplicación de los instrumentos de política económica, social, ambiental y cultural. La planeación estará basada en “la perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo.” Asimismo, en el Artículo 5°, Fracción VII, se define la transversalidad de la perspectiva de género como “el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.” En el PND se incluye una sección de indicadores de género. El indicador correspondiente a la Estrategia Transversal de Perspectiva de Género es el Índice de Desigualdad de Género (IDG), que refleja la desigualdad de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

La política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres se rige por los objetivos, las estrategias y las metas que establece el PND, documento de vigencia sexenal que define la programación y el presupuesto de la Administración pública federal, al cual se vincula PROIGUAL-

DAD 2013-2018, también de vigencia sexenal. En el año 2001 se formuló el primer Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (conocido como PROEQUIDAD), vigente hasta 2006; el segundo, denominado Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, tuvo vigencia entre 2007 y 2012.

Los Grandes Desafíos: Trece Retos para que las Políticas Públicas Eleven la Calidad de Vida

Luis Martínez Alcántara[1]

Haremos dos planteamientos: ¿qué son las políticas públicas? *y* ¿cuáles son los desafíos (vetos) para elevar la calidad de vida de los mexicanos?

El libro Políticas Públicas de Carlos Salazar Vargas sirve de. mucho para comprender qué son las políticas públicas. Plantea Salazar que en los idiomas con ascendencia latina (entre ellos el castellano), la palabra política tiene dos acepciones bien diferentes: La primera corresponde a la expresión inglesa politics con la cual se designa la práctica de ¡a competencia política, especialmente entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los políticos profesionales. Es la actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder o, como algunos la denominan, es “el arte de lo posible”.

La segunda hace referencia al vocablo inglés en plural) con significado de directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido policy (policies, para conseguir un determinado objetivo.

El problema es, pues, que en nuestro idioma no se dispone de vocablos diferentes para expresar una y otra realidad. La utilización del término política para ambas implica rigidez *y* falta de expresividad, lo cual origina -entre otras cosas- confusión y relegación del segundo significado, a fines eminentemente académicos.

Carlos Salazar plantea también varias definiciones: Las políticas públicas son herramientas efectivas para elevar la calidad de vida de las personas. Por tal motivo, los políticos y los ciudadanos debemos comprometernos con, para y en políticas públicas.

Las políticas públicas deben ser el resultado de la suma de iniciativas y acciones que tratan de resolver las demandas de las sociedades y que todo gobierno democrático tiene la responsabilidad de cubrir.

Las políticas públicas son una visión en construcción, en la cual apenas se comienza a abrir camino y queda aún mucho por avanzar.

Asimismo, Carlos Salazar Vargas planteó que de las diferentes definiciones que hay sobre políticas públicas la más completa es ¡a siguiente: “El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”.

Explica que cuando se señala en esta definición que es un conjunto de respuestas del Estado, se está diciendo que casi nunca una política pública es una sola decisión: que por lo general involucra un conjunto o “rosario” de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo. Son además decisiones del Gobierno o, si se quiere, del régimen político. Adicionalmente, algunos consideran que cuando el Estado no toma posición frente a algún problema -o sea, lo omite-, esta actitud es también una toma de posición, es decir, que al no tomar posición está tomando posición a la espera de que, por ejemplo, el problema se desenvuelva solo, enfrentándolo de manera muy particular.

1 Martínez Alcántara, Luis. Trece retos para que las políticas públicas eleven la calidad de vida. México: PAN, 2013. Págs. 11-124



La definición agrega, además, frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. En la sociedad, en cualquier sociedad -desarrollada, en vías de desarrollo, tradicional, moderna, etc.- siempre hay un conjunto de problemas por resolver. Sin embargo, no siempre el Estado puede enfrentarlos a todos por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés, etc. El Estado entonces enfrenta de manera prioritaria aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión, o tienen una mayor incidencia.

¿Cuál es la realidad de las políticas públicas?

Carlos Salazar plantea que en el devenir de los últimos años observaba que en la práctica política se ha hablado de la democracia, y ésta se reducía meramente a la lucha electoral, privilegiando la mercadotecnia por encima de la sustentabilidad de la propuesta, y peor aún, que en el ejercicio de Gobierno, por muy legitimado que esté democráticamente hablando, se observa que los éxitos de los gobiernos se reducen a sostener *y* debatir cifras, en lugar de satisfacer necesidades materiales *y* espirituales de los gobernados que permitan un desarrollo personal, económico, cultural, lo que muchos han afirmado como el derecho a ser y a bien estar.

En concreto, se ha alejado la primacía de la búsqueda del bien común, reduciéndolo a un sistema de cifras que pretende hacer lucir la eficiencia por encima de la realización integral de la persona y de la sociedad.

Los grandes desafíos: los 13 retos

Vayamos ahora a los grandes desafíos y retos para el Gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, así como para los diputados y senadores para elevar la calidad de vida de los mexicanos:

El desafío de defender, servir y celebrar la vida en toda circunstancia. Elegir la vida implica rechazar toda forma de violencia: La violencia de la pobreza y del hambre, que oprime a demasiados seres humanos. La violencia de los conflictos armados que no resuelve, sino que agrava las divisiones y las tensiones. La violencia de las armas. La violencia del tráfico de droga. La violencia del racismo. La violencia de los irresponsables daños al ambiente natural. La violencia

de arrebatarle la vida a los no nacidos.

Defendemos la vida porque cada mujer y cada hombre es un ser indivisible corporal y espiritualmente; un ser único, singular, irrepetible, con identidad propia y una dignidad intrínseca.

El derecho a la vida es inviolable. Por ser fundamento de todos los demás derechos, debe ser respetado, garantizado y protegido por el Estado, de acuerdo con las normas, principios y valores del derecho. Nadie es dueño de la vida, ni de la muerte.

El embrión humano es persona. Tiene dignidad y derecho a la vida, a la identidad, a la protección por el Estado y la sociedad.

Estar a favor de la vida nos compromete a que, a través del humanismo económico, debemos continuar impulsando en el Estado una economía eficiente y moderna, equitativa en la distribución de oportunidades, responsabilidades y beneficios; una economía social de mercado sustentada en el trabajo libre, respetuoso de la dignidad humana y del medio ambiente, que tenga su raíz en la libertad y en la iniciativa de las personas; una economía humanista que busca construir un México más próspero, más libre y más humano.

Estar a favor de la vida nos compromete a que el trabajo sea el espacio natural de la responsabilidad social, a que. sea el medio fundamental para la realización del ser humano y la satisfacción de sus necesidades. El trabajo debe tener como eje a la persona humana. No es una mercancía y tiene primacía sobre el capital.

Todo trabajo socialmente útil debe tener la retribución que permita al trabajador vivir y mantener decorosamente a una familia con posibilidades reales de mejoramiento.

El trabajo ha de proporcionar bienestar compartido, realización profesional y oportunidad de desarrollo personal y familiar. Los salarios deben decidirse con criterios de justicia y equidad, no solamente con base en el mercado.

Estar a favor de la vida implica que !a responsabilidad del Estado en materia laboral sea integral.

El Estado debe: asegurar que el sistema educativo prepare a todas las personas, particularmente a los jóvenes, para su realización en la vida laboral; forjar condiciones económicas y sociales propicias para la generación suficiente de empleo estable; determinar un marco institucional y legal que ampare las prestaciones que hombres y mujeres requieren para desempeñarse con dignidad; fomentar la vinculación de los ámbitos educativo y productivo para la capacitación continua de los trabajadores; desarrollar un régimen de protección social para el desempleo.; organizar el financiamiento público y privado de pensiones dignas y suficientes de las personas que han terminado su etapa laboral.

El desafío de la promoción de la familia como la célula fundamental de la sociedad. Antes que ser una cuestión ética o religiosa, la familia es una realidad humana y social. Ante la tentación de convertir a las personas en simples números de tarjeta de crédito, en códigos de identificación fiscal o en votos, debemos promover la familia como el primer lugar en el que se superan las relaciones puramente funcionales, para instaurar relaciones interpersonales, ricas de interioridad y de entrega gratuita.

Debemos fortalecer a las familias mexicanas porque es la comunidad de padres e hijos y es la unidad social natural básica y porque tiene un influjo determinante en la sociedad entera.

Tengamos presente que la familia tiene como fines naturales la continuación responsable de la especié humana; comunicar y desarrollar los valores morales e intelectuales necesarios para la formación y perfeccionamiento de la persona y de la sociedad, y proporcionar a sus miembros los bienes materiales y espirituales requeridos para una vida humana ordenada y suficiente.

Recordemos que corresponde a la familia la preeminencia natural sobre las demás formas sociales, incluso el Estado. Este tiene la función esencial de hacer posible *y* facilitar el cumplimiento de la misión propia de las familias que forman la comunidad política, que no puede realizarse plenamente sino dentro de un orden social, económico y político justo.

Por tanto, la familia debe cooperar con el Estado y las organizaciones intermedias al establecimiento del orden en la sociedad y cumplir la carea fundamental de orientar y educar social y

políticamente a sus miembros.

Ese objetivo es claro: trabajar y crear las condiciones para lograr la suficiencia económica de las familias mexicanas. Debemos apoyar las medidas políticas, económicas *y* sociales, justas y necesarias, para satisfacer esta exigencia mediante el trabajo.

Cuando esto no sea posible, debe asegurarse el ingreso familiar suficiente, por razones de justicia y equidad, mediante transferencias sociales en favor de quienes se encuentren en condiciones objetivas de inferioridad, para hacer valer sus derechos y conseguir sus intereses legítimos.

Una política social justa no debe pretender la substitución de la familia por el Estado, Este debe crear condiciones educativas, económicas, laborales, habitacionales y de seguridad social, que estimulen la responsabilidad *y* energía de las familias.

En sus relaciones con la familia, como en codos los campos de actividad estatal, el Gobierno federal igualmente está obligado a respetar el principio de subsidiariedad y a garantizar, en las leyes y en la práctica, la libertad de conciencia de los miembros de la familia y el derecho preferente de los padres para determinar el tipo de educación que deben recibir sus hijos.

El desafío de la eliminación de la pobreza. Implica que roda política pública que hoy en día quiera combatir la pobreza, en su raíz tiene que hacer del hombre, de la mujer, protagonista de su futuro, mediante esfuerzos constantes en favor del desarrollo.

Muchas personas no tienen los medios que podrían asegurarles ocupar su lugar de forma eficaz y humanamente digna dentro de un sistema productivo en el que el trabajo es realmente esencial.

La pobreza no puede definirse sólo en términos de falta de ingresos, sino más bien en términos de capacidad de desarrollar completamente ese potencial humano de cada hombre y mujer. Combatir la pobreza significa desarrollar el potencial humano.

Para abatir la pobreza debemos estar conscientes de que el desarrollo humano sustentable es el proceso de aumento de las capacidades y la libertad de todas las personas para vivir dignamente sin comprometer el potencial de las generaciones futuras. Es el paso, para cada hombre y para todos los hombres, de condiciones de vida menos humanas a condiciones de vida más humanas.

Para el desarrollo humano sustentable, los seres humanos no son meros beneficiarios de programas asistenciales, sino verdaderos agentes de cambio en el proceso. No basta proporcionar bienes y servicios materiales a grupos de población que padecen privaciones, sino que deben ampliarse las capacidades humanas. El desarrollo humano se centra en ampliar las opciones humanas.

Para abatir la pobreza, el desarrollo debe ser sustentable, lo que implica que los intereses de las generaciones futuras reciban la misma atención que los de la presente.

El deber de proteger a las generaciones futuras no puede pasar por alto las apremiantes necesidades de la población pobre de hoy. La búsqueda de un desarrollo sustentable debe tener dentro de sus más altas prioridades la eliminación de la pobreza de la generación actual.

El desafío del respeto de los derechos humanos en todas las situaciones, con especial atención a las categorías de personas más vulnerables, como los niños, las mujeres y los refugiados. Considerar a la persona humana como fundamento *y* fin de la comunidad política significa trabajar, ante todo, por el reconocimiento y el respeto de su dignidad mediante la tutela y la promoción de los derechos fundamentales e inalienables del hombre.

El bien común consiste principalmente en la defensa de los derechos y deberes de la persona humana. En los derechos humanos están condensadas las principales exigencias morales y jurídicas que deben presidir la construcción de la comunidad política.

La comunidad política de México debe tender al bien común actuando a favor de la creación de un ambiente humano en el que se ofrezca a los ciudadanos la posibilidad del ejercicio real de los derechos humanos y del cumplimiento pleno de los respectivos deberes.

Estamos conscientes de que los derechos humanos alientan la vida de una auténtica demo-

cracia. Son expresión concreta de la dignidad humana. Sin respeto cabal a los derechos humanos, no hay democracia. De su pleno reconocimiento y protección jurídica depende la existencia de un Estado democrático de derecho.

El desafío de lograr la reducción de las ventas de armas. Es una lamentable realidad la proliferación de armas a nivel nacional porque representa una amenaza grave para la estabilidad y la paz de nuestro país. Las armas de cualquier tipo favorecen muchas manifestaciones de violencia. La venta y el tráfico de armas constituyen una seria amenaza para la paz.

Lo que más preocupa es que en muchos hechos de violencia armada *y* de otros tipos de violencia utilizan a niños y adolescentes, quienes se ven involucrados a la fuerza, o bien la eligen por propia iniciativa sin ser plenamente conscientes de las consecuencias.

Son niños y adolescentes privados no sólo de la instrucción que deberían recibir y, lo más triste, es que están adiestrados para matar, lo que constituye un crimen intolerable. Es necesario proporcionar toda la ayuda posible para el cuidado, la educación y su rehabilitación.

El desafío de lograr medicina para todos, que implica la lucha contra las grandes enfermedades y el acceso de los menos pudientes a las curas y los medicamentos básicos. Se deben promover medidas oportunas para conciliar los legítimos intereses de la industria farmacéutica con la necesidad de comprar medicinas a precios accesibles. Lamentablemente, a nivel internacional algunos países en vías de desarrollo en pleno siglo XXI no tienen acceso a medicinas básicas, pues su comercialización no es interesante para la industria farmacéutica, económicamente hablando.

Valdría la pena analizar la entrada en vigor de un Sistema innovador de precios diferenciados, donde a los productos de lujo y no esenciales, por ejemplo, los cosméticos, se les podría cargar con la mayor parte del peso de la investigación *y* la elaboración de los medicamentos esenciales.

El desafío de la conservación del medio ambiente. Debemos promover una ecología humana que haga más digna la existencia de los mexicanos, protegiendo el bien radical de la vida en todas sus manifestaciones y preparando a las generaciones futuras un ambiente que se acerque más a la salvaguarda del entorno natural de esta nuestra casa común, que es nuestro país.

Debemos socializar: Que el medio ambiente es el conjunto de condiciones físicas *y* procesos biológicos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

Un medio ambiente sano es una aspiración de los mexicanos, ya que es fundamental en el desarrollo integral y en la calidad de vida de las personas de las generaciones presentes y futuras.

Que una política de desarrollo sustentable debe lograr que los costos sociales *y* ambientales de los bienes *y* servicios se vean reflejados en términos económicos, con el fin de promover patrones de producción y consumo sanos.

Asimismo, es importante promover la inversión y el uso de tecnologías limpias, que eviten *y* minimicen el impacto ambiental causado por el crecimiento económico.

Se requiere de un uso más amplio de instrumentos económicos, legales, informativos y educativos, así como incentivos claros que, entre productores, inversionistas, consumidores y la sociedad en general, aliente la utilización de esos patrones y tecnologías.

Que la convivencia entre los seres humanos y la naturaleza debe ser tal que permita la satisfacción las necesidades de los hombres, sin comprometer la capacidad de regeneración de la naturaleza, y por tanto, la existencia de las generaciones futuras.

Es necesario que las instituciones públicas y privadas incluyan el tema ambiental en sus actividades y que baya un cambio de hábitos y valores sociales, para lograr la efectiva protección del medio ambiente.

Que el buen aprovechamiento de los recursos naturales no dependa sólo de cuestiones técnicas y económicas, sino que esté vinculado a los sistemas políticos y a sus instituciones.

La inequidad en la distribución del ingreso, la ineficiencia gubernamental, la corrupción y el autoritarismo agreden al medio ambiente. Un sistema político responsable y ordenado previene y mitiga los impactos nocivos al ambiente.

Es fundamental la participación corresponsable de la sociedad, no sólo como conjunto de consumidores, sino de personas que ejercitan sus derechos y asumen sus responsabilidades cívicas y políticas.

Que la sociedad y codos los órdenes de gobierno deben actuar coordinada y permanentemente para evitar la degradación del medio ambiente, renovar la conciencia ciudadana, desalentar procesos productivos contaminantes y sancionar las prácticas dañinas al ambiente.

El desafío de la aplicación del Derecho, de lo contrario sólo queda la ley del más fuerte. La realización de la justicia es atribución primaria del Estado. La honesta, objetiva y fecunda actuación de este valor es la mejor garantía que puede otorgarse a los derechos fundamentales de la persona humana y de las comunidades naturales. Es, además, condición necesaria de la armonía social y del bien común. Para nosotros es importante la aplicación justa de la ley.

El desafío de impartir una educación integral. El fin del proceso educativo es la formación integral de cada persona, para desplegar de la manera más amplia posible sus valores, capacidades, talentos, aptitudes *y* habilidades.

Las políticas públicas en esta materia tienen la más alta prioridad, porque la educación es el medio más eficaz para el constante desarrollo y perfeccionamiento.

La relación entre maestro y alumno es parte esencial del proceso educativo, por ello la sociedad y el Estado deben revalorar la dignidad de la labor magisterial.

El desafío de invertir en infraestructura. La infraestructura es sinónimo de desarrollo económico, social y humano. El crecimiento económico y las oportunidades de bienestar están claramente correlacionadas con el grado de desarrollo de su infraestructura.

El Gobierno federal debe darle la más alta prioridad para continuar la modernización de la infraestructura, porque sabemos que es una condición para triunfar en la economía global. México no puede ni debe quedarse atrás.

Los mexicanos tenemos hoy la oportunidad y la responsabilidad histórica de dar una renovada proyección y un nuevo perfil a la infraestructura para el desarrollo de nuestro país.

El Programa Nacional de Infraestructura debe asumir el reto de construir una infraestructura sólida, actualizada y extendida en beneficio de las generaciones de hoy y de mañana de los mexicanos.

Estamos conscientes que invertir en infraestructura es construir un México mejor.

El desafío de fomentar la ciencia y la innovación tecnológica. La libertad de investigación científica, la innovación y el desarrollo tecnológico son indispensables para procurar el bien común de las y los mexicanos y con ello fortalecer a nuestro país.

El ser humano, como parte de su naturaleza creativa, genera conocimientos y desarrolla tecnologías que sirven a su bienestar. La ciencia y la tecnología son instrumentos al servicio de la vida de las personas y de su comunidad.

No todo lo que es científicamente posible es socialmente responsable. La libertad de investigación tiene frontera en la dignidad de la persona humana. La manipulación técnica de la naturaleza no está exenta de riesgos.

La protección y el cuidado de la naturaleza es responsabilidad del investigador, de manera directa, y de la sociedad, de manera solidaria.

El desarrollo del conocimiento, la innovación y el progreso tecnológico deben ser certeramente responsables cuando el sujeto de investigación es el hombre mismo.

El reto de la ciencia es cómo dominar su propio dominio. Es necesario estudiar a fondo, analizar, los avances en todos los ámbitos de la actividad humana, incluyendo la científica y tecnológica, para evaluar sus implicaciones éticas.

El certero desarrollo de la investigación es de vital importancia para proteger y mejorar la vida de los mexicanos.

El desafío de promover el desarrollo del campo y la ciudad. El campo y la ciudad son espacios diferentes pero complementarios de nuestra diversidad nacional y estatal. Encarnan distintas maneras de convivencia social, de expresión cultural y de actividad económica. En ambos, el centro de acción son los mexicanos que buscan su realización personal y comunitaria.

Las comunidades del campo, en especial las que se encuentran en extrema pobreza, deben ser el centro de una política integral capaz de generar una nueva sociedad rural, fundada en la solidaridad de sus miembros y en la promoción de la dignidad de las personas, es decir, en la humanización integral del campo y sus habitantes.

La política integral que proponemos promueve un sistema de financiamiento social acorde con las necesidades y circunstancias del campo, la creación de infraestructura, la gestión de nuevas tecnologías, el fortalecimiento de las cadenas productivas, la comercialización, el aprovechamiento de los productos y ventajas comparativas de cada región y la plena seguridad jurídica de la propiedad de la tierra.

El campo mexicano es fuente y expresión de nuestra diversidad sociocultural, por lo que el Gobierno federal debe asegurar a todos sus habitantes las condiciones mínimas para su adecuado desarrollo humano, en especial en el acceso a la educación, a las condiciones de salud y de vivienda propias de una vida digna y a la posibilidad de expresar su cultura.

La transformación social y económica del campo debe fundarse en el destino universal de los bienes, que exige respetar al medio ambiente y garantizar un sustento digno y suficiente de las comunidades del campo y la ciudad, del presente y de las generaciones venideras.

Por su parte, las ciudades de nuestro país también expresan nuestra pluralidad como estados. La ciudad ordenada debe vincular solidariamente a las personas y proporcionarles seguridad, bienestar y oportunidades para acceder al conocimiento, la ocupación y la cultura.

En el medio urbano mexicano *se* acumulan valores materiales *y* espirituales que ligan a las generaciones pasadas *y* presentes con las futuras; por tanto, identidad *y* tradiciones, patrimonio cultural y artístico, formas singulares de pensar *y* de actuar, penetran y definen el modo de ser de quienes sea nacido y viven en la ciudad, lo cual fortalece la identidad *y* el carácter de los mexicanos.

Las ciudades de nuestro país *y* sus modos de convivencia se transforman a consecuencia de movimientos sociales, fenómenos migratorios, procesos económicos *y* tecnológicos, identidades culturales o alteraciones del medio ambiente.

Por ello, es indispensable vigilar que la dinámica urbana genere condiciones propicias para una vida digna, justa y libre.

Como expresión económica, las ciudades de México deben ser fuente de trabajo para sus habitantes, deben también ser garantía de un adecuado crecimiento industrial, tecnológico y comercial, capaz de satisfacer las necesidades de sus habitantes y de armonizar el desarrollo comunitario con el respeto y aprecio a los recursos naturales de la comunidad.

El Estado mexicano de manera subsidiaria tiene la responsabilidad de apoyar a las autoridades municipales para asegurar que los distintos órdenes de gobierno participen de manera coordinada en la salvaguarda del equilibrio entre población, urbanización, producción y medio ambiente.

Cabe destacar que en la gestión de bienes y servicios urbanos concurren las autoridades, la iniciativa privada y los habitantes de la ciudad, quienes son corresponsables de la construcción eficiente, el mejoramiento continuo y la operación eficaz y a un precio justo de las redes de infraestructura y los servicios públicos, que son manifestación concreta del bien común en el medio urbano.

El desarrollo responsable y solidario exige acciones públicas y privadas que restablezcan y preserven un adecuado equilibrio entre el campo y la ciudad.

El desafío de impulsar y promover la política exterior para contribuir en el desarrollo de nuestro país, los estados y los municipios. La globalización que vive la humanidad es un área de oportunidad para nuestro país, los estados y los municipios, porque a través de la política exterior de México nos permite, entre otras cosas, promover esquemas de cooperación internacional para impulsar proyectos de desarrollo estatales y municipales en congruencia con los planes

nacional, estatal y municipales de desarrollo

El Gobierno federal a través de la Política exterior debe promover el desarrollo de los estados y de los municipios buscando intercambios de formas de desarrollo que permitan elevar la calidad de vida de los morelenses y de las personas con quien nos hermanamos:

El Gobierno federal, a través de la coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), deberá seguir brindando asesoría y capacitación en la aplicación de la Política exterior para que los municipios mexicanos, apegados al Estado de derecho, se hermanen con ciudades extranjeras.

Se debe tener muy claro que el objetivo de la Política exterior es contribuir al desarrollo de los estados y de los municipios de nuestro país, a través de los programas de cooperación internacional descentralizada que promueven la consolidación de la colaboración en diferentes áreas de los gobiernos municipales con diversas ciudades del mundo, de acuerdo con sus características, fortalezas, debilidades, oportunidades, ubicación, región económica a la que pertenecen, entre otras cosas.



Los programas de cooperación internacional, en el contexto de la Política exterior de México, complementan los esfuerzos de los gobiernos o las instituciones y tienen que visualizarse como una herramienta que les permita el desarrollo local. Cabe destacar que se denomina cooperación porque implica que la participación debe de ser recíproca, es decir, ambas ciudades participan, ya sea con asistencia técnica, capacitación u otra modalidad.

Es cierto que hay más retos, pero estos son los básicos para elevar la calidad de vida de las y los mexicanos.

Sin lugar a dudas, atendiendo estos desafíos estaremos contribuyendo a elevar la calidad de vida de los mexicanos a través del humanismo político.

En una visión trascendente, si somos católicos, recordemos que la Civilización del Amor es un conjunto de condiciones religioso-morales, cívico-políticas y económicas que surgen del amor; están constituidas por él y hacia él conducen, teniendo como objetivo permitir a la vida humana una posibilidad mejor de existencia, una racional plenitud y un feliz eterno destino.

El futuro de las políticas públicas

Carlos Salazar Vargas, en su libro *Políticas Públicas*,[3] señala que los cambios políticos que vive la sociedad inciden necesariamente en las políticas públicas. Se está frente a un afortunado tránsito entre lo que se podría llamar una sociedad política restringida y un periodo de ampliación democrática: el multipartidismo que aparece como realidad de la vida política en reemplazo del tradicional e histórico partidismo.

Se abren canales de participación ciudadana que buscan institucionalizar el régimen político. Los procesos de descentralización implican también cada vez en mayor grado la posibilidad de una democracia más participativa. Se busca además una mayor transparencia en las decisiones de política pública, que cada vez sean menos un ejercicio de expertos sigilosos trabajando en aisladas y lejanas oficinas, que conduzcan a la participación ciudadana y a la vista de todos.

Explica que el panorama trazado *y* los cambios mencionados inciden en por lo menos cuatro aspectos fundamentales de la vida cotidiana.

Un primer aspecto es el cambio que se produce en el proceso de toma de decisiones. Se vislumbra el surgimiento de una democracia más participativa, con la irrupción de nuevos actores políticos, nuevos movimientos, nuevos candidatos, nuevos partidos. Eso implica que el proceso de toma de decisiones se vuelve más complejo e intenta reflejar la composición de estas múltiples y nuevas fuerzas de la sociedad.

Un segundo tipo de cambio corresponde al contenido mismo de esas decisiones. No sólo cambia la forma como se toman las decisiones, también el contenido de ellas. El proceso de toma de decisiones involucra a más actores con distintos intereses sociales. Obviamente, el contenido de lo que resulta es también diferente. En otras palabras, el contenido de las políticas públicas es distinto.

Un tercer aspecto se presenta al considerar el cambio que se produce en el proceso de implementación de las políticas públicas. La administración pública que se apoyó en prácticas rutinizadas, clientelistas y caducas desde tiempos inmemoriales como medio para poner en marcha el proceso integral, debe cambiar porque una democracia más participativa implica que la burocracia -los administradores como servidores públicos que son- den cuenta de lo que hacen y brinden la posibilidad de que los sectores sociales participen, opinen, juzguen, controlen e incidan en todo el proceso integral de las políticas públicas.

Lo anterior lleva a un cuarto tipo de cambio, que debe producirse en las propias agencias estatales, es decir, en las agencias públicas. No es fortuito en que en este proceso de modernización y de transformación también intervenga el problema de ¡a reforma del Estado. Es la necesaria complementariedad a los cambios que en lo político, en !o económico y en lo social está sufriendo América Latina. Es necesario que se logre acompasar estos nuevos retos con el funcionamiento del Estado.

Surge la pregunta: ¿cómo es que la sociedad puede influir en la toma de decisiones de las políticas públicas? Si éstas responden a problemas y a demandas de la sociedad, la misma sociedad civil tendrá la oportunidad y a la vez la responsabilidad de incidir en muchas *y* variadas formas y en disímiles niveles.

Se hace necesario, e inaplazable, dar paso a alternativas más democráticas y participativas para la solución de sus propios problemas. Los ciudadanos deben tener injerencia tanto en la formulación y diseño de las políticas como en su implementación, evaluación, análisis en su posterior reformulación; en otros términos, en todo el proceso integral de políticas públicas.

Finalmente, parafraseando a Carlos Salazar Vargas, este libro tiene el objetivo de aportar a los ciudadanos y a los políticos la visión para entender, demandar y hacer valer los derechos adquiridos, a la vez que sea útil para conocer, exigir y hacer cumplir los 13 retos para que las políticas públicas eleven la calidad de vida.