

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
UNIDAD AZCAPOTZALCO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**

**ELABORADO POR: ANA LUISA DIEZ GARCIA**

**MATRICULA: 201207267**

**ASESORADO POR: DOCTORA ESTELA SERRET BRAVO.**

**AREA DE CONCENTRACIÓN: SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**MARZO DEL 2007**

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

|       |   |
|-------|---|
| ..... | 2 |
|-------|---|

## CAPÍTULO I. CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

|   |    |
|---|----|
| <i>Surgimiento del análisis de las políticas públicas en México</i> ..... | 6  |
| <i>Los problemas públicos</i> .....                                       | 8  |
| <i>Clasificación de las políticas</i> .....                               | 10 |
| <i>Análisis de las políticas públicas</i> .....                           | 12 |
| <i>El proceso de las políticas públicas</i> .....                         | 14 |

## CAPÍTULO II. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

|   |    |
|---|----|
| <i>El concepto de género</i> .....  | 25 |
| <i>Género y feminismo</i> .....   | 26 |
| <i>Visibilización de la mujer</i> .....   | 32 |
| <i>La perspectiva de género</i> .....   | 34 |
| <i>Género e instituciones</i> .....   | 36 |
| <i>La institucionalización de la perspectiva de género</i> .....                      | 41 |
| <i>Impacto de la aplicación de políticas públicas con perspectiva de género</i> ..... | 45 |
| <i>Desarrollo humano y mujeres</i> .....  | 46 |

## CAPÍTULO III. POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MEXICO

|  |    |
|--|----|
| <i>Cronología de las políticas públicas para las mujeres en México</i> ..... | 57 |
| <i>Revisión del informe de labores del Inmujeres 2001-2006</i> .....         | 66 |
| <i>Consideraciones finales</i> .....   | 72 |

## CONCLUSIONES

|       |    |
|-------|----|
| ..... | 73 |
|-------|----|

## BIBLIOGRAFÍA

|       |    |
|-------|----|
| ..... | 76 |
|-------|----|

## INTRODUCCIÓN

La incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas se debe en gran parte a la lucha del movimiento feminista, que ha logrado la visibilización de las mujeres como actoras sociales y por lo tanto, la inclusión de los temas de género en los espacios públicos. Pero existen otros factores que han influido para la inclusión de los temas de género, y estos son principalmente las concepciones y valores que tienen los países democráticos, entre ellos el de equidad social, el cual tiene como una dimensión importante, la equidad de género.

Si se piensa el espacio de la política como un campo de relaciones donde se decide la organización de los gobiernos, así como su relación con los intereses de los actores sociales e institucionales en el que los gobiernos se enmarcan en reglas democráticas, podemos afirmar que se tiene un escenario donde se abren –aunque de manera irónica- oportunidades para mejorar la condición de la mujer, y así alcanzar la transformación de las relaciones de género. Normalmente, estas oportunidades se han limitado a la creación de instituciones, y marcos legales que sirven para definir sus derechos, o a lo más, a redistribuir recursos materiales que “las favorezcan”, ya que por lo general, se suele confundir la perspectiva de género con políticas “para la mujer”.

Para analizar lo anterior haré una revisión de las principales acciones que realizó el Instituto Nacional de las Mujeres en el periodo de 2001-2006 y cuyo objetivo principal es lograr la plena igualdad para hombres y mujeres, en términos de acceso a las oportunidades, eliminación de la discriminación y erradicación de la violencia.

En el primer capítulo se aborda lo referente a la definición, clasificación, y proceso de las políticas públicas. Por políticas públicas entendemos las decisiones que toma un gobierno para otorgar respuestas a una sociedad que, por su participación en un

espacio público, expresa sus demandas y mediante consensos llegan a determinar si es o no un problema público, para después darle acceso a la agenda de gobierno, donde se procederá a formular las alternativas de solución. Las políticas públicas son entonces la respuesta a un problema percibido, y tienen como objetivo beneficiar a los ciudadanos en general, o tan sólo a grupos especiales que lo requieran (por ejemplo niños, ancianos, mujeres, etc), dependiendo del tipo de política que se aplique.

El segundo capítulo aborda la definición de la perspectiva de género. Aquí se explica la construcción del concepto de género como "la construcción cultural de la diferencia sexual", y su uso como instrumento de análisis para explicar y describir las relaciones de poder entre los hombres y las mujeres, así como su impacto en el ámbito político. Para ello es necesario hacer un recuento de la lucha que por siglos ha realizado el feminismo como movimiento social, partiendo desde la segunda mitad del siglo XVII, hasta la década de los 70's del siglo pasado, cuando hace su aparición el concepto de género, y cómo a partir de aquí los estudios realizados reconocieron la visibilización de las mujeres en los diversos campos, hasta lograr insertarlas como actoras políticas.

Los estudios que se realizaron de los 70's en adelante permitieron demostrar que las políticas que se habían implementado para las mujeres las habían excluido del desarrollo, pues por lo general las consideraban como receptoras pasivas de sus posibles beneficios, y no se ocupaban del origen de la subordinación y la creación de las condiciones necesarias para cambiarlas. Estos resultados llevaron a la creación de varios paradigmas. El primero de ellos fue el proyecto denominado Mujer y Desarrollo, el cual intentaba promover a las mujeres en la economía productiva, sin tomar en cuenta la situación en desventaja que se tenía en relación con los hombres. Más tarde surge el paradigma de Género en el Desarrollo, cuyo objetivo es transformar las relaciones y las estructuras que generan la desigualdad entre hombres y mujeres, para lograr una equidad entre los géneros. Posteriormente se creó el paradigma del empoderamiento, que alude a la participación de las mujeres

en la toma de decisiones, con el objetivo de fortalecer una autoconciencia de las capacidades que tienen para mejorar su desarrollo.

Este paradigma fue complementado con la creación de indicadores especiales que permiten presentar la información estadística desagregada por sexo, y de esta manera volver a confirmar que en casi todos los países del mundo existe la desigualdad entre hombres y mujeres. De aquí que Naciones Unidas decida institucionalizar la perspectiva de género, para contar con un instrumento que permita el acceso por igual a hombres y mujeres en los proyectos de desarrollo humano, tomando en cuenta sus preocupaciones y experiencias.

Como anexo a este segundo capítulo, se encuentra un pequeño trabajo titulado "Desarrollo Humano y Mujeres" en el cual se presenta de manera breve el planteamiento de la filósofa Martha Nussbaum, en relación con el enfoque de las capacidades, fundamento del paradigma del Desarrollo Humano, propuesto inicialmente por el economista Amartya Sen.

Nussbaum, al igual que Sen, llama la atención sobre lo que las personas son capaces de *ser y hacer* con los recursos que tienen a su disposición. Nussbaum centra su análisis en las mujeres y plantea que los gobiernos sólo aplican políticas públicas que sirven para reparar las injusticias que han padecido las mujeres a causa de su condición de sexo, además de que son tratadas como instrumentos para los fines de otros, y no como fines en ellas mismas. Ella propone que para tener una visión integral de la mujer es necesario partir de dos preguntas importantes ¿qué es una mujer realmente capaz de ser y hacer?; y después si ¿es o no capaz de hacerlo? La respuesta a estas preguntas permite demostrar que para lograr la equidad de género no basta con empoderar a las mujeres, sino que se necesita crearles condiciones políticas, económicas y sociales, así como instituciones democráticas adecuadas que las visualicen como sujetos, y no como un agregado a las necesidades de los otros. Además se presenta la lista de elementos que harán posible un funcionamiento verdaderamente humano, el cual propone como base moral de las garantías institucionales que debe gozar toda persona.

El tercer capítulo hace un recuento de cuándo y en qué contexto se empiezan a diseñar programas de atención a las mujeres que más tarde serán señalados como políticas públicas con perspectiva de género en México. Para ello se hace un recorrido de los programas elaborados por los diferentes gobiernos desde la década de los 70's, hasta la creación del Inmujeres en el 2001. Es importante destacar el contexto nacional e internacional en el que cada proyecto ha sido elaborado, así como subrayar la importancia de las conferencias internacionales que han servido como espacio de debate para abordar el tema de la igualdad y la lucha contra la exclusión social que han padecido las mujeres. Esto nos permite comprender por qué a partir de la IV conferencia en Beijing, México ha adoptado la perspectiva de género para la elaboración de sus políticas públicas.

En este mismo capítulo se muestra cómo desde el inicio de estos programas de atención, el problema de las mujeres se ha centrado principalmente en acciones de combate a la pobreza y control de población. No se encuentran programas que aludan a un verdadero cambio en las relaciones de género para poder alcanzar una verdadera equidad de género, y así disminuir eficazmente el problema de desigualdad que padecen las mujeres.

La segunda parte del capítulo hace un breve recorrido por algunas de las acciones que el Instituto de las Mujeres implementó durante el periodo 2001-2006. En este breve trabajo podemos observar el reconocimiento público del Gobierno Federal a la problemática existente, y las acciones que ha emprendido para promover su solución.

# CAPÍTULO I

## POLITICAS PÚBLICAS

Políticas públicas son las acciones que decide aplicar un gobierno para solucionar los problemas que en determinado momento son considerados como prioritarios, y que afectan a una colectividad. Para que el gobierno actúe debe identificar un problema. Una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y toma la decisión de actuar o no sobre él. Es así como se inicia el proceso de elaboración de la política pública. La formulación de la política encierra el planteamiento de los objetivos que se persiguen, la generación de las posibles soluciones, la valoración de los impactos de las alternativas, y la selección de una opción para lograr el objetivo.

Para lograr un buen resultado en la búsqueda de una solución a estos problemas se debe recurrir al *análisis de políticas*. El análisis de políticas es un conjunto de técnicas y conceptos que deriva de las ciencias políticas<sup>1</sup> y que buscan mejorar la calidad del proceso de una política pública, para ayudar al decisor a tomar la elección más apropiada y que resuelva todo tipo de preguntas que puedan surgir al tratar de crear e implementar una política.

### **SURGIMIENTO DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MEXICO.**

Antes de la década de los ochentas, el Estado mexicano se consideraba como un Estado corporativo, autoritario, y grande en el sentido de que la toma de decisiones se hacía de manera vertical, buscando sólo el beneficio de unos cuantos, sin tomar en cuenta los costos que esto supondría.

---

<sup>1</sup> Las ciencias políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, se elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos. Su foco analítico son las decisiones relativas a "los problemas fundamentales del hombre en sociedad" (Aguilar, 1996a:47).

Es decir, era común que la estrategia gubernamental para satisfacer necesidades de la sociedad se centrara en la uniformidad de los problemas para darles solución de manera selectiva en una misma forma de acuerdo al interés de los gobernantes; lo cual se lograba a través de la implementación de un plan nacional. Este plan pretendía un proyecto nacional cuyo sentido y meta se creyeran compartidos por toda la sociedad en su conjunto, y estaba inspirado en un conjunto de valoraciones nacionalistas resultado de la interpretación unilateral de la historia y la cultura nacional. Sin embargo este plan sólo lograba generalizar los problemas sociales y sus soluciones políticas.

El modelo de Estado benefactor en México implicó una gran intervención estatal, que dejó un gran crecimiento del Estado, de las "atribuciones y las normas más generales que estrecharon el radio de acción de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos" (Aguilar, 1996a:18). En conclusión, el Estado creaba las políticas a la medida de los grupos de interés que en el momento estuvieran actuando.

"Al abrirse los años ochentas, la insolvencia fiscal del estado mexicano, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos" (Aguilar, 1996a:16). En este contexto surgen nuevos actores políticos movidos por el descontento social y su discurso demandará una mejor asignación de los recursos públicos, así como la creación de contrapesos institucionales, la competencia democrática y la ampliación de la opinión pública, para poder incidir en la toma de decisiones de los gobiernos.

Este modelo de desarrollo paternalista cayó en una crisis fiscal que desembocó en un incremento de la escasez de recursos disponibles para la generación de bienestar social. Como respuesta a esta crisis se tuvo que recurrir al adelgazamiento del Estado por medio de la privatización y la desincorporación de empresas públicas, la des(re)gulación, la suspensión o recorte del gasto público, la innovación en las formas de asignar los recursos públicos y la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública (Cf. Aguilar, 1996a:19).



En fin, lo que se produjo fue una redefinición de los límites de los ámbitos público y privado, pues el Estado mexicano comenzó a desprenderse de responsabilidades consideradas propias de los agentes privados, al mismo tiempo que se formaban organizaciones privadas para realizar tareas del orden público, pues se descubrió que el Estado no podía cumplir con ciertas funciones.

Esto nos llevó a establecer una forma nueva de diseñar las políticas públicas, en la cual se pretende incorporar a una sociedad plural, con autonomía política además de participativa. Hablamos de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad que exige mantener un equilibrio que permita la participación social organizada y la democratización de las relaciones políticas con el Estado, por que de entrada, la democracia es la base para poder diseñar políticas públicas.

Sin embargo Aguilar plantea que la democracia sirve para crear condiciones necesarias que permitan atender con eficiencia los problemas públicos, pero no es una garantía contra el error y la ineficiencia decisonal, pues este sistema político ayuda a que se elabore un análisis y diseño de políticas, pero no lo sustituye. Por otro lado, la democracia apoyada con la característica de la rendición de cuentas, aumenta la probabilidad de que se organice un gobierno que realice una toma de decisiones eficientes, pero no lo asegura. Lo importante aquí es que esta toma de decisiones se haga sobre una base de acuerdos que determinen un contenido más participativo de la sociedad civil. Por lo que la democracia representativa y participativa serán el eje central que permita tener la posibilidad a una mejor toma de decisiones públicas.

### **LOS PROBLEMAS PÚBLICOS.**

En la toma de las decisiones políticas existen muchos factores a considerar. El primero de ellos es que si hablamos de un Estado democrático, hacemos referencia a una sociedad participativa, abierta, plural, en la que el gobierno se encuentra a merced de los ciudadanos, los cuales exigen la solución a diversas demandas. Cada uno encontrará su demanda como prioritaria, sin embargo para que un problema

pueda ser llevado a la agenda de gobierno<sup>2</sup> se debe considerar de tipo público. Esto significa, que “concierna a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política” (Aguilar, 1996a:28). Un problema público es un problema que afecta a la comunidad, por ende su solución pretenderá que tenga un alcance de beneficio para toda la sociedad, sin excluir a nadie. Aguilar Villanueva propone que para gobernar en este tipo de estados democráticos se necesita de dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público.

Gobernar por políticas se refiere gobernar por medio de prácticas de acción que se corresponden entre el gobierno y la sociedad. Gobernar con sentido público significa convertir un problema privado en público, es decir, en un asunto de interés general. Para lograrlo se debe recurrir al diálogo y a la creación acuerdos generados por las discusiones entre los actores políticos y los gubernamentales, por lo que se requiere de la existencia de un espacio público donde puedan participar todos los que se verán afectados por las decisiones tomadas. Por último el sentido público también hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales. Es decir, para resolver nuestros problemas necesitamos contar con una capacidad hacendaria que permita la elaboración de políticas.

Para Luis Aguilar Villanueva políticas públicas son “las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (Aguilar, 1996a:36). Esto se explica porque cada decisión que toma el gobierno tiene costos de operación por lo que consume, y necesita recursos económicos y políticos que serán obtenidos a través de la participación, la opinión y el dinero de los ciudadanos.

---

<sup>2</sup> La agenda de gobierno esta compuesta por el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, y más propiamente como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (Aguilar, 1996c:29).

Consecuentemente, gobernar por medio de políticas públicas supone cálculos de gasto público, análisis racionales de costo- decisiones y operaciones a realizar con el fin de obtener los resultados más completos, que provoquen la satisfacción de las demandas sociales, y que disminuyan costos a los ciudadanos contribuyentes, puesto que son estas las que logran marcar el ritmo de actuación del gobierno.

### CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS.

Entonces, debemos entender que las políticas públicas son un juego de expresión de intereses entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas, propias de una sociedad democrática, en donde el gobierno se enfrenta a distintos problemas en los cuales, los grupos sociales se combaten sin tregua entre ellos, o negocian sus ventajas, transformando las diferentes estructuras de poder en "arenas"<sup>3</sup>. Por lo tanto, las políticas públicas se pondrán en marcha en función de los beneficios y ventajas que se quieran conseguir con relación a las acciones que el gobierno impulse como respuesta a las demandas sociales.

Debido a que no se puede crear una sola política en general que abarque a toda la sociedad, es que se debe pensar en el termino *políticas* en plural; y para lograr una diferenciación entre ellas Lowi realizó una clasificación "conforme a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada" (Aguilar, 1996a:32), de la que se desprenden los siguientes tipos:

- a) *Políticas distributivas*, es una arena pacífica. Este tipo de política se encarga de otorgar bienes y servicios a todos o a segmentos específicos de la población que son financiados con recursos públicos siempre divisibles. Logran aliarse demandantes no antagónicos para lograr acuerdos particulares, por lo que cualquiera puede ser beneficiario. Los liderazgos son efimeros y suelen desaparecer cuando las necesidades han sido satisfechas. Un ejemplo de este tipo de políticas son los programas de salud pública.

---

<sup>3</sup> La arena política se refiere a las áreas de actividad gubernamental donde convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. "Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus elites y su relación de grupo." (Aguilar.1996b:31).

- b) *Políticas regulatorias*. Al contrario de la distributiva, aquí se presenta una arena de conflicto y negociación entre los grupos de poder, donde se confrontan intereses exclusivos y contrapuestos, arrojando un resultado desigual para los grupos que participaron en ella, el liderazgo se basa en las alianzas y en los arreglos realizados entre ellos. El liderazgo es menos pasajero que en la anterior.
- c) *Políticas redistributivas*. Es la que aborda las cuestiones de las relaciones de propiedad, de poder y prestigio social establecidas, tiende a ser la arena más conflictiva. Estas políticas buscan redistribuir la riqueza de la sociedad y están orientadas a cambiar uno o más programas básicos de recompensas sociales y económicas. Aquí no hay lugar para arreglos y el resultado de las decisiones que se tomen afectaran a numerosos sectores de la población, los liderazgos son permanentes y se encuentran relacionados con asociaciones civiles y políticas, por lo que su lucha se realiza en el ámbito institucional. Un ejemplo de este tipo de políticas es el impuesto sobre la renta.
- d) *La política constituyente*. Este tipo de política alude no sólo a la relación costo beneficio, sino a pensar que las políticas son colectivamente obligatorias, por lo tanto deben de presentar un tipo de coacción. Aquí es donde entran las políticas constituyentes ya que estas se refieren a las modificaciones del régimen político y/o administrativo, y su impacto afecta la jurisdicción gubernamental, además pueden alterar el ejercicio de los derechos ciudadanos, así como restringir o aumentar las opciones de acción privada o pública (Cf. Aguilar, 1996b:28).

Esta clasificación sirve para demostrar que debido a la diversidad de problemas, las soluciones pueden ser planeadas de diferentes maneras y con diversos instrumentos. También demuestra la elaboración de cada política como una contienda entre diferentes actores sociales, por lo tanto las políticas son producto del conflicto entre ellos. Además nos permite entender que "las políticas determinan la política", ya que dependiendo del tipo de respuesta que se otorgue a algún problema público, este se vera reflejado en el apoyo o rechazo al gobierno en turno. Por consiguiente, la política es en última instancia las políticas.

## **ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Para revisar la naturaleza y el instrumental del análisis, así como el papel que debe o puede jugar en la formulación de la política, existen dos visiones. Una racional y una transaccional de la política. La racional se refiere a una visión estricta de las restricciones pero tratando de maximizar los costos beneficios que se tendrán al momento de formular y decidir una política. El análisis es la parte medular al momento de tomar una decisión. La visión transaccional alude a una perspectiva negociadora, pragmática de la política, que considerara el análisis como importante, pero que en ciertas circunstancias puede llegar a ser innecesario o irrelevante para la decisión o desarrollo de la política. (Cf. Aguilar, 1996b:41).

“El análisis de políticas públicas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas –la ciencia políticas, la sociología, la teoría de la organización, la sicología y la antropología entre otras- que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. El análisis de políticas es investigación para la acción, su objetivo es ayudar al decisor publico a responder preguntas tales como: ¿deberá intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?, ¿cómo se debe orientar esa intervención?, ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre el?, ¿qué costes acompañaran las acciones emprendidas?, ¿quién se beneficiara de la intervención y quien resultara perjudicado por ella?” (Tamayo, 1997.283). Como podemos observar para realizar el análisis de políticas hay muchas preguntas de tipo económico, político e incluso éticas que deben ser resueltas para encontrar los intereses que se persiguen en la elaboración de una política. Del tipo de respuesta que surja para estas preguntas va a depender la imagen que quiera reflejar el estado a sus ciudadanos.

Graham T. Allison plantea que los problemas no existen, sino que son contruidos ya que son definidos subjetivamente por un observador. “...el investigador o el hacedor de políticas opera de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y compartimiento de la realidad, que configuran modelos conceptuales, marcos de referencia implícitos o explícitos. Estos a su vez determinan la manera de describir los hechos en estudio, en definirlos y problematizarlos, de clasificarlos, y explicarlos”

(Aguilar, 1996b:36). Por lo tanto, actores distintos entenderán de manera diferente el problema, ya que cada uno tendrá en su visión sus propias posiciones, valores e intereses. Consecuentemente, quienes se encargan del análisis de políticas tendrán que estar conscientes de que su visión del problema es sólo una de las posibles y no necesariamente es la más correcta.

Esto genera que las políticas se pueden analizar desde diferentes enfoques, cada enfoque representara una forma de diseño, decisión y puesta en práctica diferente a las otras. Los diferentes modelos sirven para entender cómo y por qué se formulan las políticas. Son tres los enfoques que nos permiten realizar el análisis de políticas:

- a) *Modelo de política racional (rational choice)*, se refiere a la estimación costo-beneficio que realizan los actores antes de decidirse a aplicar alguna acción. Lo que se pretende es que la política que se tome sea una acción eficiente para alcanzar los objetivos perseguidos.
- b) *El modelo de proceso organizativo (organizational output)* y el modelo de la política burocrática (*political outcome*), este tipo de modelos ven el curso de la política como un producto organizacional, cuya creación se da en las organizaciones públicas y la respuesta puede configurarse en sus manuales de procedimientos. En este modelo la política se entiende como un resultado político ya que el objetivo es elegir la política que mejor se adapte a la capacidad de recursos humanos y tecnología con que cuentan las instituciones encargadas de aplicarla.
- c) Otro enfoque es ver a las políticas como *juegos de fuerza* entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas. La política aquí será el resultado de los conflictos y compromisos entre los decisores, quienes por medio de ajustes de cuentas, correlaciones de fuerzas nada comunitarias, buscan obtener los máximos y exclusivos beneficios que les deje el poder aplicar una política redituable (Cf. Aguilar, 1996b:38-39).

El análisis de políticas públicas abarca todo el proceso de identificación, formulación, implantación y evaluación que significa poner en marcha una política pública. Hay que resaltar que quienes realizan el análisis son personas que filtran la realidad a

través de sus valores, de su capacidad técnica, de sus intereses circunstanciales, y de su grado de información; por lo que es importante tener en cuenta la relación que se hace de la realidad-análisis y del analista-realidad para evitar dar un valor inapropiado al análisis. (Cf. Tamayo, 1997:283-284).

### **EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

La política es un proceso lógico y generalmente cíclico formado por varias fases que se relacionan entre sí. Cada etapa cuenta con sus actores, restricciones, decisiones y desarrollos propios, pero que al mismo tiempo afectan a las otras fases. Jesús Tamayo plantea que el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases: Identificación y definición del problema; formulación de las alternativas de solución; adopción de una alternativa; implementación de la alternativa seleccionada; evaluación de los resultados obtenidos.

#### *Identificación y definición del problema.*

Definir un problema es delimitar la probabilidad, las posibles acciones que el gobierno pueda ejecutar, así como analizar cuales serían los costos de dicha ejecución, y cual sería el alcance de su solución. Existen diferentes tipos de problemas que afectan a un mayor o menor número de personas y que pueden llamar la atención del gobierno para tratar de encontrarles una posible solución.

Algunos problemas pueden ser de interés general como los relacionados a la seguridad pública, otros pueden referirse a las necesidades materiales de algunos grupos socialmente desprotegidos, algunos problemas pueden tratarse en relación con las obligaciones constitucionales del Estado y, por lo tanto, exigir el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales, algunos problemas pueden ser sencillos y otros complicados, algunos pueden ser de rutina y otros realmente inéditos. Pero todos ellos lo que muestran es la relación cotidiana que se genera entre el Estado y la sociedad, la cual se presenta en forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, necesidades y satisfactores, conflictos y arbitrajes. Por lo que el Estado es

percibido como el encargado de resolver los problemas surgidos de las relaciones entre privados (Cf. Aguilar, 1996c:23).

Para que un gobierno pueda actuar necesita entonces primero definir un problema y calificarlo de tipo público, algo muy difícil de hacer porque los privados y sus organizaciones suelen convertir en públicos los problemas que son incapaces de resolver entre ellos.

Un problema público es una construcción social determinada por un aspecto moral que se traduce en juicios que definen los acontecimientos como insoportables, por lo que merecen una acción de cambio. El problema será público cuando sea socialmente asumido por un grupo determinado de la sociedad, quien será la encargada de promoverlo para lograr que tenga una acción pública. Un determinado hecho (inseguridad, drogadicción, contaminación...) "para algunos es problema, para otros no; para uno es problema por ciertos aspectos y efectos, para otros el problema consiste en otros aspectos y efectos, para unos el problema es de altísima prioridad, y para otros es asunto de rutina" (Aguilar, 1996c:57).

Una vez que el problema es calificado de público podrá ser llevado a la agenda de gobierno, y es en este momento cuando el gobierno decide si deberá o no actuar sobre determinado asunto. Una agenda se formula cuando las demandas de varios grupos de la sociedad han logrado llamar la atención de manera seria y activa del gobierno.

Existen dos tipos de agendas: la agenda sistémica que esta formada por las cuestiones que los ciudadanos consideran merecedoras de atención pública y que necesitan de la acción gubernamental para encontrar una posible solución. Por otro lado, esta la agenda institucional, la cual se forma por los asuntos que pertenecen a la competencia habitual de la autoridad pública como por ejemplo: el presupuesto anual, las posibles reformas hacendarias, energéticas, laborales, la seguridad nacional, etc.



“Colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público<sup>4</sup> y, sobre todo tratable para el gobierno” (Aguilar, 1996c:51). Por lo que definir un problema implica ofrecer posibles respuestas basadas en el estudio cuantificado de los interesados y que a su vez generen consenso, así como una evaluación de los instrumentos y recursos con los que dispone el gobierno. Por lo tanto, la solución forma parte de la definición del problema. Quien plantea y define un problema público será quien influya en la decisión que se elija.

#### *Formulación de las alternativas de solución*

Una vez que se decide que problemas forman parte de la agenda, el gobierno se encargará de buscar sus posibles soluciones. Es aquí cuando comienza a formularse la política, y para ello se necesita: establecer las metas y los objetivos que se desean obtener, generar, valorar y comparar los impactos de las posibles alternativas<sup>5</sup>, y finalmente seleccionar una o varias de estas alternativas para aplicarlas.

Existen dos corrientes bajo las cuales se pueden formular políticas públicas, una es el racionalismo y otra el incrementalismo. La diferencia entre ambas apunta a la importancia que conceden a al análisis de políticas para influir y mejorar la elaboración de las políticas. (Cf. Tamayo,1997:292).

El modelo racionalista intenta sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por las técnicas y los métodos que faciliten la toma de la mejor decisión de entre todas las posibles, basándose en recomendaciones normativas, que ayuden a saber lo que hay que hacer y como hacerlo, por lo que alude al análisis de sistemas,

---

<sup>4</sup> Cobb y Elder distinguen cuatro tipos de público. “Grupos de identificación” (los directamente afectados por el problema e involucrados en la cuestión), “grupos de atención” (los grupos que, por muchas razones, se interesan específicamente en el problema), “público atento” (sectores de la población que les interesa estar informados de los sucesos políticos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad), “público en general” (la población menos interesada e informada, pero que presta atención al problema cuando es notorio y se formula emocionalmente) (Aguilar,1996c:35).

<sup>5</sup> Las alternativas son las distintas opciones, las diferentes políticas y medios disponibles para alcanzar los objetivos (Tamayo,1997:194).

al análisis de costo beneficio y costo eficiencia, que le permitan encontrar la mejor decisión.

Herbert Simon creó en 1975 un modelo que divide el proceso de adopción de una decisión en los siguientes pasos:

- a) Establecimiento de los objetivos, descifrando las metas y objetivos, estableciéndolos según su importancia. Los objetivos deben ser lo primero, y después se busca la forma de proceder operativamente para encontrar la mejor solución.
- b) Establecer las alternativas, identificando todas las posibilidades que se tengan para alcanzar los objetivos.
- c) Valoración de las consecuencias de las alternativas. El decisor evaluará todas las alternativas que tenga así como el impacto de los costos-beneficios que se produzcan al tomar determinada acción.
- d) Comparación de las alternativas. Este paso es importante para saber cual será la alternativa que se aplique pues, no debemos olvidar que se busca no sólo una solución, sino la mejor.

Más adelante Simon acepto que era imposible generar un tipo de elección tan racional, ya que existen una serie de limitaciones de carácter psicológico, valorativo, organizativo, o situacional que disminuyen las posibilidades del decisor. Por lo que acepto que este modelo sólo podía ser visto como un tipo ideal, pero en la realidad los decisores actúan en lo que denominó un modelo de racionalidad limitada.

Este modelo surge en función de que para implementar el modelo racional se debe partir de cero al momento de elaborar una decisión, escenario muy difícil de encontrar ya que, por lo general los problemas que se presenten son quizá los que ya se han tratado en otras administraciones, o quizá se deba continuar con decisiones del gobierno anterior. Por lo que en conclusión, Simon afirma que las decisiones serán siempre regidas por racionalidad limitada.

Por otro lado encontramos el modelo incrementalista, el cual está representado por todo el conjunto de politólogos que centran su atención en los procesos sociales, sobre los que las políticas públicas intentan influir; y que piensan que el comportamiento de los decisores difícilmente podrá seguir un planteamiento tan esquemático como lo sugiere el modelo racionalista. Aquí el análisis se considera como un elemento entre muchos más que intervienen en la elaboración de una política, es un análisis de tipo descriptivo.

Charles Lindblom revisa los planteamientos de Simon y concluye que aplicar el modelo de racionalidad limitada no es el mejor para la elaboración de las políticas públicas, pues "cuando decimos que la política más que el análisis determina las políticas (públicas), queremos decir que las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros. Es la interacción política entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas. (Tamayo,1997:297).

Lindblom propone que la mejor manera de diseñar una política es comparando las opciones con otras que se parezcan, pues para el autor mientras más se aleje una alternativa de las políticas conocidas más difícil será anticipar su impacto, reducir el margen de error, y fracaso, además de que nos permite prever el comportamiento de los individuos y grupos con intereses en el problema, así como su solución. Lindblom propone que este modelo es ideal para aplicarse en las democracias pluralistas, poliárquicas, en sociedades con grupos de interés poderosos, bien formados, autónomos y capaces de crear presión efectiva (Cf. Tamayo,1997:297).

Estos planteamientos de Lindblom dieron paso a otras dos corrientes: El análisis como "arte y artesanía", planteado por Majone quien propone que el análisis de políticas debe ofrecer las razones por la cual se debe decidir la adopción de una política, para persuadir a los demás de que sea aceptada. Este tipo de políticas busca el consenso, responde a las críticas, descubre nuevas consecuencias, mejora su congruencia con otras políticas (Cf. Aguilar,1996b:58).

Para Majone la argumentación es fundamental, ya que el decisor utilizará datos, técnicas, teoremas, y modelos que son usados y adaptados al caso de una política precisa, y que al mismo tiempo sean posiblemente accesibles para todos, pero con el fin de crear argumentos que permitan convencer que determinada política es la ideal para aplicar, pues ya ha sido argumentada con todos los que tienen algún interés en ella.

"Análisis como proceso social". Este modelo es implantado por Aarón Wildavsky quien comparte con Majone la preocupación por los límites del análisis que presentan los principales modelos (racional e incrementalista). Para Wildavsky la formulación del problema es la última parte del análisis, pues él propone que lo ideal no es resolver los problemas, sino crearlos. Es decir, no se trata sólo de proyectar objetivos o simplemente aceptarlos como la condición previa del análisis. Lo que procede es elaborar, inventar o crear un problema público que sea capaz de ser resuelto con las herramientas y técnicas con que cuenta el decisor, conduciendo a un resultado favorable para todos.

Para ello es necesario que la gente aprenda a aplazar, ajustar y, jerarquizar sus preferencias, así como a saber recortar sus deseos. Por lo que considera importante la posición de Majone para convencer, sólo que para Wildavsky es primordial convencer a los ciudadanos de que determinado problema existe y es más importante que los otros. Wildavsky explica que el análisis es un proceso social "en la medida en que se hace cargo de sus problemas, colabora en su solución apropiada y, precisamente por ello, incide en las prácticas, relaciones y dirección del proceso" (Aguilar, 1996b:52). Este modelo permite crear sociedades que aprenden a resolver sus problemas, y por lo tanto gobiernos que tienen una gran capacidad de solución y respuesta a dichos problemas.

#### *Adopción de una alternativa.*

Esta etapa va interrelacionada con la anterior y tiene que ver con el análisis de políticas. La respuesta a cuál es la mejor política a adoptar no es sencilla y esta a cargo de los formuladores de las políticas, es decir por quienes han analizado el

problema, lo han seleccionado, y han planteado una posible respuesta para encontrar su solución. No debemos olvidar que las fases en el proceso de una política son interdependientes.

#### *Implementación de la alternativa seleccionada.*

La implementación de una política pública se refiere a la fase donde se generan, ponen en marcha y ejecutan las acciones necesarias para adaptar la política. Los primeros estudios sobre implementación o implantación de una política surgieron en los años 70's, en los Estados Unidos. Para estas fechas se tenía ya una triste historia de políticas fracasadas por la forma en que se habían diseñado y por la forma en que se habían implementado; por lo que sus primeros estudios se realizaron bajo la idea de que "nada funciona" (Cf. Aguilar, 1996d:31).

Y es que el fracaso de las políticas se debe a múltiples factores, tales como el error en la decisión gubernamental, fallas en los gobiernos locales originados por la falta de conocimiento coyuntural para poder aplicar efectivamente la política, falta de financiamiento, incompetencia técnica, la creación de objetivo inflados, etc. Todo esto llevo a pensar que tal vez no sólo era importante la calidad de las políticas elegidas, sino que la implementación era una fase esencial para lograr el éxito. Existen diversos modelos para estudiar el proceso de la implementación: la implementación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados; la implementación como un proceso de ensamblaje; la implementación desde abajo.

#### I. La implementación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados.

Los primeros en conceptualizar el problema de la implementación fueron Jeffrey L. Pressman y Aarón Wildavsky. Ellos explican que el fracaso de una política no tiene que ver directamente con la implementación, ya que en realidad las políticas, hasta este punto no se han iniciado, o no han tenido la oportunidad de desarrollarse. Para ellos "implementar es derivado del lenguaje ordinario (inglés): llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar... El verbo denota la

acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuosos, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento” (Aguilar, 1996d:43). Para ellos es importante tener en claro una serie de condiciones iniciales y las futuras consecuencias. La implementación es un proceso donde los diversos actores con la misma legitimidad establecen las condiciones iniciales que permiten que se lleve a cabo o no la implementación de la política, y conseguida estas condiciones, los actores mantendrán su compromiso durante el desarrollo de la implementación.

Pressman y Wildavsky plantean que es importante determinar qué son y qué no son problemas de implementación. Ellos afirman que existen dos tipos de políticas fallidas:

- a) Las políticas que no se implementan, por lo que no se puede afirmar que exista un problema de implementación, pues en este caso la política ni siquiera se ha iniciado, lo que nos indica un problema en el proceso de formulación, por no haber siquiera logrado las condiciones iniciales que permitan la implementación. (Cf. Tamayo,1997:300).
- b) Las políticas que dan lugar a una implementación defectuosa. Esto ocurre cuando se ha conseguido las condiciones iniciales para la implementación, pero “las dificultades para llevarla a cabo surgen por la complejidad de la acción conjunta y por la complejidad del programa” (Tamayo,1997:301). Esto se refiere a los problemas a los que se van a enfrentar los diversos actores, desde sus diferentes intereses y capacidades para lograr la adaptación del programa. Cuanto más grande es el número de actores y decisiones, más difícil será controlar el proceso de implementación.

En conclusión, la implementación para Pressman y Wildavsky es un proceso que debe tenerse en cuenta en la fase de la formulación, determinando cual de los posibles caminos reducen los efectos perversos de la gestión conjunta y presenta una menor complejidad, incrementando las posibilidades de que ocurra una relación causal entre las condiciones iniciales los resultados esperados. (Cf. Tamayo,1997:302).

## II. La implementación como un proceso de ensamblaje

Más tarde Eugene Bardach creó un marco conceptual en el cual presenta tipologías y explicaciones del proceso de implementación, más que los estudios de caso, como lo habían hecho anteriormente Pressman y Wildavsky. Bardach propone que la implementación es como un proceso de ensamblaje de una máquina entre los diversos elementos del programa –recursos financieros, humanos, normas- y los diferentes actores que tienen estos elementos en sus manos. La implementación es una sucesión de movimientos entre actores para decidir en qué condiciones entregarán los recursos que controlan. Por lo que aquí la decisión inicial es el arranque del juego<sup>6</sup>, donde los actores participantes –especializados en el control de alguno de los recursos clave y en el desarrollo de los papeles específicos- intentarán cualquier estrategia para conseguir que la política implantada maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones, liberando recursos para otros procesos de implementación (Cf. Tamayo, 1997:302).

El éxito de la política va a depender de las acciones que promuevan los distintos actores por separado, quienes pueden elaborar estrategias que les permitan controlar los elementos de otros actores, lo que nos puede producir una serie de efectos negativos como: la disipación de los recursos del programa, la disipación de los objetivos del programa, la resistencia al control de la conducta de los participantes. Esto ocurre porque los actores tienen la incertidumbre sobre si los demás actores estarán colaborando al programa de acción colectiva mediante el cual se está realizando la política.

El problema de la implementación es el de lograr un control de las acciones de los actores para lograr hacer más eficiente una política, reduciendo sus costos y sus retrasos. Por lo que es importante incluir al momento de diseñar una política, la prevención de quienes serán los posibles actores o jugadores, los juegos y las

---

<sup>6</sup> Juego son “las estrategias y técnicas de interacción por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado” (Aguilar, 1996d:63).

apuestas. Para ello lo ideal, es crear un escenario<sup>7</sup> en el que se imagine como va a ocurrir la implementación, los elementos claves del programa, los actores que los controlan, las disposiciones a participar, y que se hará en caso de que no quieran participar con los recursos con que se cuenta.

### III. La implementación desde abajo (modelo bottom up).

Al final de los años setentas surge otro grupo de autores que plantean que el proceso de implementación influía en los resultados de la política, por lo que decidieron cuestionar los supuestos bajo los que se realizaron el diseño y evaluación de las políticas. Los conceptos resultantes dieron origen a un enfoque conceptual alternativo que ofreció un nuevo modo de ver el proceso de implementación.

Lipsky es el creador del modelo llamado bottom-up. Este modelo explica que en el proceso de implementación de una política la atención se debe de centrar en el análisis de los encargados de llevar a cabo la política más que en los que la formulan y la transmiten (Cf. Aguilar, 1996d:89). Esto se debe a que la implementación es la correlación entre el ciudadano y la institución pública, y ésta a su vez, es donde se van a resolver los defectos de formulación de la política, y la que tiene la responsabilidad de aplicar la política adecuada al problema del ciudadano con sus propias capacidades y valores, así como su comprensión de los objetivos de la política pública.

"El modelo *bottom-up* pasa el énfasis del cuartel general a la oficina local del decisor, al burócrata de calle, del control a la capacidad para solucionar los casos singulares. El problema de la implementación para este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de la decisión inicial de las características locales y al contexto en que se produce" (Cf. Tamayo, 1997:305).

---

<sup>7</sup> Para Bardach crear un escenario "es tratar de inventar una historia plausible de 'lo que sucedería si' o, más precisamente, de inventar muchas historias. El contar estas historias, a uno mismo o a los colegas ayuda a iluminar algunas de las pistas de implementación que el diseñador no desea trazar" (citado en Aguilar, 1996d:74).



Este modelo depende de la adaptación que se produce entre el plan de acción generado desde la formulación de las políticas así como de las condiciones y capacidades con las que cuentan las agencias locales. Este modelo es contrario al *top down* que supone un plan subordinado del funcionamiento de las políticas públicas, donde lo que importa es la racionalidad en la decisión tomada por los gobernantes, así como su ejecución puntual, sin pensar en los problemas que puedan surgir en el recorrido escalonado de empleados públicos que intervienen para acercarla al ciudadano demandante de la política; pues desconoce las funciones políticas que cumplen el retraso, la poca coordinación, la incoherencia de los objetivos y su conflictividad; por lo que este tipo de políticas será poco eficiente, aunque muy simple para su puesta en marcha.

#### *Evaluación de los resultados obtenidos.*

La evaluación es la última etapa del proceso de la política, pero también puede ser la primera porque el proceso puede ser cíclico. El análisis del resultado de la política que se ha puesto en marcha sirve para que genere una nueva política, se continúe con la ya existente o se termine la misma. Esto se debe a que los problemas rara vez tienen solución definitiva (Cf. Tamayo, 1997:306).

La evaluación sirve principalmente para que el gobierno presente el resultado de sus acciones a los ciudadanos, consiguiendo al mismo tiempo, la legitimación de sus decisiones. La finalidad de la evaluación es producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas. (Cf. Tamayo, 1997:307).

## CAPÍTULO II LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

### EL CONCEPTO DE GÉNERO.

Género es un concepto que sirve para mostrar que las características que ayudan definir lo que significa ser un hombre o una mujer, no son únicamente condiciones de tipo biológico-sexual, sino de las interpretaciones culturales que se piensan sobre esas mismas características. Es decir, los seres humanos, son hombres y mujeres, no sólo por el hecho de poseer características biológicas diferentes que permiten clasificarlos en machos y hembras, sino en tanto que adoptan la representación cultural de los criterios socialmente aceptados que establecen qué es lo propio del comportamiento femenino o masculino.

El concepto de género ha sido construido por las feministas del siglo XX, quienes han expuesto su preocupación por explicar y describir las relaciones de poder injustas y desiguales que se producen entre hombres y mujeres, y que han servido para justificar el sometimiento de las mujeres a los varones por medio de la idea milenaria de que la naturaleza de la mujer es distinta (inferior) a la de los varones. Es decir, se busca demostrar que la tradicional subordinación de la mujer no ocurre por el hecho de que su naturaleza biológica y sexual le confiera comportamientos y roles que la permitan y la justifiquen, y que por el hecho de ser algo dado por naturaleza es su destino final. Por el contrario con el concepto de género se pretende demostrar que las características que permiten la subordinación de las mujeres, por la razón de ser construidas culturalmente pueden ser modificadas. La palabra género denota un rechazo al determinismo biológico contenido en términos tales como "sexo" o "diferencia sexual". Género destaca los aspectos relacionales de las definiciones normativas de la feminidad y la masculinidad.

El concepto de género ha suscitado debates a escala internacional, provocando desacuerdos entre las democracias occidentales y el Vaticano, así como en los

países fundamentalistas. Esto se debe a que con la categoría de género se pone en cuestión la idea de “*lo natural*” (que está vinculado con lo divino), al afirmar que es la cultura la que asigna los roles e identidades propios para los varones y las mujeres a partir de su apariencia biológica sexual, por lo tanto no es algo impuesto por la naturaleza o por mandato divino que resulte imposible de cambiar.

El concepto de género es producto del movimiento teórico político que ha sido nombrado como feminismo y todos sus cuestionamientos sobre la condición subordinada de la mujer. De aquí la importancia de analizar de manera breve la historia del feminismo, para entender como se gestó dicho concepto, así como el impacto producido en el ámbito político, que lo ha retomado con la noción de perspectiva de género.

### **GÉNERO Y FEMINISMO.**

Para hablar de la exclusión que han padecido las mujeres a lo largo de la historia del mundo es necesario remontarnos a la antigua Grecia, donde las diversas polis<sup>8</sup> que la integraban funcionaban como un modelo de ciudad-Estado bajo la lógica del racionalismo helénico. Este racionalismo actúa bajo la noción de que “todo lo relativo a la política, al arte o incluso a la moral, se encuentra determinado por principios universales susceptibles de intelección racional” (Serret,2004:10).

Esta corriente filosófica señala que no todo el mundo tendrá acceso al conocimiento de estos principios universales, ya que la razón debe ser ejercitada por medio de métodos adecuados que permitan que el hombre pueda convertirse en un filósofo, poseedor del saber. Solamente algunos hombres son aptos naturalmente para discernir y tomar sus propias decisiones. (Cf. Serret,2004:9). Por lo tanto, únicamente una minoría conformada por varones libres y propietarios podrán reunir las características del entendimiento de un saber político que les permita intervenir en los asuntos públicos de la polis. Por otro lado aquellas personas que no cumplen

---

<sup>8</sup> La polis griega, democrática o no, está concebida como una comunidad política cuya integridad se garantiza mediante la constitución de dos espacios sociales con lógicas de interacción opuestas. (Serret,2004:14).

con esas características naturales, deberán conformarse con acatar las decisiones que los otros tomen. Dentro de este grupo se encuentran los esclavos y las mujeres.

Hay que recordar que la polis es una comunidad política dividida en dos espacios: El espacio doméstico conformado por los esclavos y por los integrantes de la familia, el cual mantiene relaciones de tipo jerárquico donde el varón/esposo, por el simple hecho de ser varón, posee una capacidad innata que lo hace superior al resto de los miembros de la casa, manda sobre su esposa y todas las mujeres de la comunidad, así como sobre los esclavos y los hijos, pues estos sustentan una constitución natural defectuosa. Por otro lado encontramos el espacio público donde interactúan estos hombres libres e iguales, sometidos a la misma condición racional, lo que permite que las relaciones entre ellos se produzcan de forma horizontal.

Sin embargo, es importante señalar que el espacio doméstico sólo tiene sentido en cuanto fundamento de lo público, y no por sí mismo. Esto se debe a "que el hombre libre, que ejerce un poder incuestionado en la casa accede al mundo público gracias al estatus y las condiciones logrados en lo doméstico" (Serret,2004:11). Es decir, se necesita la existencia del sometimiento de las mujeres y los esclavos –propios del espacio doméstico- al hombre libre, para que este a su vez pueda acceder al espacio público.

De esta manera podemos observar que las mujeres quedan excluidas del espacio público, y se les confina al espacio doméstico donde disfrutan de ciertos permisos – tener algún poder sobre los esclavos o las hijas de la casa, en tanto que son esposas-, pero no son sujetos de derecho. Esto se debe, como se expuso anteriormente, a que la mujer ha sido considerada de naturaleza inferior a la del varón. Por lo que se le ha considerado como incapaz de discernir de manera racional entre lo bueno y lo malo, lo cierto y lo falso; reconociéndoles una incapacidad moral que les impide asumir los derechos políticos de los que gozan los varones de la comunidad, y que los hace ser considerados como individuos.

### *Feminismo ilustrado.*

De aquí damos un salto a la segunda mitad del siglo XVII, con el surgimiento del proyecto filosófico de la ilustración y la noción iusnaturalista de individuo, racionalidad y autonomía, derivada de la capacidad de discernimiento, pero que ha diferencia de los griegos, se pretende propia de 'todos' los seres humanos.

Sin embargo encontramos que en la práctica esta idea no cumple con la inclusión de 'todos' los seres humanos ya sean varones o mujeres. Al contrario, podemos observar que las mujeres son excluidas de la noción de individuo, pues siguen perteneciendo al espacio doméstico, y aunque no se les niega la capacidad racional de discernimiento, en cuanto se abordan las relaciones parentales y conyugales, se afirma el natural dominio masculino (Cf. Serret,2004:16). Esta exclusión deja nuevamente a las mujeres en una inexistencia de ellas como personas morales y jurídicas, es decir, incapaces de poder mantener derechos políticos y civiles, propios de los hombres.

En este contexto podemos ubicar el punto de partida del feminismo moderno en la segunda mitad del siglo XVII, en un texto del filósofo cartesiano François Poulain de la Barre titulado "*Sobre la igualdad de los sexos*". En dicho texto Poulain cuestiona la pretendida inferioridad natural de las mujeres al argumentar que, la tradicional actitud de la mujer no se debe a su naturaleza corporal, sino a que no se les ha conferido el acceso a las mismas condiciones de educación que permitan que se desarrolle su carácter para considerarlas como individuos (Cf. Serret,2004:16-17).

Más tarde encontramos en la segunda mitad del siglo XVIII, que el feminismo ilustrado comienza a desarrollarse bajo la lógica de un pensamiento crítico, en contexto con la intensidad social y política que se está viviendo en Europa. Así pues, encontramos pensadores como Rousseau, que afirman que existe una diferencia *esencial* entre los sexos, la cual se relaciona conjuntamente con el cuerpo, la mente y el espíritu. Bajo esta diferencia esencial las mujeres son catalogadas como las portadoras de los valores morales de la sociedad; lo que las convierte en las personas indicadas para fomentar esos valores a la familia. Con ello se conseguirá

crear una estabilidad doméstica, que a su vez permitirá, construir la igualdad y libertad civil propias del ámbito público. Bajo estas conjeturas, se legitima nuevamente, el confinamiento de las mujeres al espacio doméstico.

Sin embargo las feministas de esta época no van a estar de acuerdo con estas ideas, por lo que iniciarán una lucha retomando el argumento que les confiere el criterio de ser portadoras de los valores morales, para demostrar que por ello son las indicadas para participar en la definición de las normas públicas y sus implicaciones: ser consideradas como ciudadanas civiles, y por tanto, poder ser electas para cargos públicos, obtener educación básica y universitaria, ejercer como profesionistas, etc.

Lo que el feminismo de la época manifiesta al pensamiento ilustrado es el reconocimiento de que, aunque existan diferencias de nacimiento, todos los seres humanos, por el hecho de ser racionales, tienen el "derecho de acceder a la autonomía (que es tanto capacidad de autarquía como de autodefinición), y que afirmar este derecho para el colectivo de los varones y negarlo para el colectivo de las mujeres implicaba un acto innegable de injusticia" (Serret, 2001:91).

Durante esta segunda mitad del siglo XVIII, surgieron pensadoras como Olympe de Gouges, quien propuso que se agregara su *Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana* como un complemento indispensable de la declaración que forjó el triunfo de la revolución francesa. Otras mujeres como Madame Clément-Hémry, Madame Bernier, Madame Genlis entre otras, defendieron la equidad de la educación de las mujeres, así como el derecho a la igualdad de participación de las mujeres en la conformación de la naciente república. Exhibieron y defendieron la capacidad femenina para elegir a sus representantes, promulgar leyes, y ser electas para cargos públicos (Cf. Serret, 2004:22-23).

### *El sufragismo.*

Este movimiento surge en Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XIX; estaba integrado por mujeres burguesas o de clase media, quienes buscaban ser reconocidas como sujetos de derecho al igual que los varones. Por lo que para su

lucha retoman la demanda feminista por la igualdad política -que es a su vez un reclamo a la diferencia individual-, de los siglos XVII y XVIII,.

Las primeras demandas de su lucha fueron el reclamo a la autonomía, con la que se les permitiría la participación equitativa en la vida laboral, civil y política. Ellas consiguen que las obreras asalariadas obtengan igual salario para trabajo igual. Al mismo tiempo las sufragistas buscan conseguir el derecho para que las mujeres de clase media puedan administrar su dinero y sus bienes y tener títulos de propiedad. Las sufragistas piden también hablar y escribir en, y para el público, no tener que prestar obediencia hacia el varón, que las mujeres puedan elegir y ser electas para cargos públicos. El derecho femenino a la educación fue uno de sus logros más importantes, pues en países como los Estados Unidos se logra la aceptación para la formación universitaria de las mujeres, aunque no se les otorgó el reconocimiento oficial de sus estudios.

#### *Feminismo académico.*

Como resultado de la inclusión de las mujeres dentro de las universidades, ya en el siglo XX se logra insertar el feminismo dentro de la academia universitaria y los institutos de investigación. A Simone de Beauvoir, se le debe el primer estudio académico sobre feminismo en el que pretende explicar qué es lo que origina la subordinación social que han sufrido las mujeres a lo largo de la historia en todo el mundo. En su obra "*El segundo sexo*", de Beauvoir advierte que "las características humanas consideradas como 'femeninas' son adquiridas por las mujeres mediante un complejo proceso individual y social, en vez de derivarse 'naturalmente' de su sexo" (Lamas,2003:9).

Más tarde esta idea será recuperada por diversas disciplinas -principalmente la antropología, el psicoanálisis, la sociología y la psicología- que pretenden explicar las causas y los efectos sociales de la subordinación femenina. Dando como resultado la construcción del concepto de género, termino que funcionará como una herramienta que les permitirá el cuestionamiento conceptual y político sobre el debate de la subordinación femenina.

En los setentas la antropología femenina utiliza el concepto de género para exponer que "si los hombres y las mujeres no definen sus mentalidades, comportamientos y roles diferenciados de acuerdo con su naturaleza, sino a partir de construcciones culturales, entonces la subordinación de la mujeres no es destino sino un fenómeno históricamente acotable y susceptible de ser modificado" (Serret,2004:34). De aquí que se conciba la idea de que "el género es la construcción cultural de la diferencia sexual".

Una de las primeras autoras en utilizar la categoría de género es Gayle Rubin. En su escrito "*El trafico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo*", demuestra mediante información etnológica que la biología diferencia los cuerpos humanos en machos y hembras; Mientras que el género alude al conjunto de concepciones culturales puestas sobre esos cuerpos, que los convierte en hombres o mujeres. (Cf. Serret,2004:35).

Al mismo tiempo Sherry Ortner en un artículo titulado "*¿Es la mujer respecto al hombre lo que la naturaleza respecto a la cultura?*" Plantea que el concepto de naturaleza sirve de límite antagónico al concepto de cultura. Lo mismo sucede con la relación hombre-mujer. De esta manera encontramos una asociación de la mujer con la naturaleza (supuestamente por su función reproductora) y al hombre con la cultura. Esta asociación nos ayuda a entender la causa de que las mujeres/naturaleza hayan sido dominadas por los hombres/cultura.

Ortner demuestra en su trabajo "como aún lo que parece más natural ante nuestros ojos tiene un origen cultural: es nombrado, delimitado y definido por el discurso, por lo tanto ha sido construido por un conjunto de significados" (Serret,2004:3). Para Ortner el propio concepto de naturaleza, al igual que los de mujer, mujeres, feminismo, o feminidad, son construidos culturalmente, y cada uno de sus significados tiene diferencias entre una sociedad y otra; y lo único en que coinciden estas sociedades es que la imagen de mujer y todo lo relacionado a ellas posee una carga negativa.



Con las ideas de de Beauvoir, Rubin y Ortner, se comienza a producir una serie de estudios filosóficos y científicos sobre el feminismo, que contribuirán a la apertura de la reflexión científica, cuyo impacto, provocará que se elabore el restablecimiento político del feminismo, con la inclusión de sus demandas en las agendas democráticas a partir de la segunda mitad del siglo XX.

### **VISIBILIZACION DE LA MUJER.**

El concepto de género se presenta entonces como una oposición al concepto de sexo, por lo que el estudio de las relaciones de poder entre hombres y mujeres pasa del terreno de la biología al de la cultura y el orden simbólico (Cf. Serret,2001:88). Este tipo de estudios se concentran en analizar la interacción entre los hombres y las mujeres, así como las relaciones de poder y desigualdad que se advierten entre ellas, y que son legitimadas por cánones culturales.

No debemos olvidar que el poder es una fuerza que se filtra a las relaciones sociales, y su expresión se puede encontrar en los ámbitos más selectos e inmediatos del intercambio social, como por ejemplo los que se producen en la pareja y la familia, es decir, en la vida cotidiana, lugar donde las mujeres sufren las consecuencias del poder patriarcal, pero al mismo tiempo es el espacio donde se puede dar una lucha contra el autoritarismo. Por lo que la vida cotidiana es el sitio donde se conjugan la esfera pública y la privada.

El movimiento feminista ha contribuido a demostrar que el poder no se concentra solamente en el Estado, las clases sociales o los partidos, sino que abarca todos los ámbitos de la vida cotidiana, por lo tanto, lo personal y lo privado es también político. De aquí que uno de los principales aportes de la teoría feminista sea la de romper el encierro de las mujeres en la esfera privada para que se les permita el acceso a la esfera pública, y a partir de aquí, se exponga que toda relación de dominación o de poder es una relación política. De esta manera las feministas logran vincular las esferas pública y privada para lograr visibilizar a las mujeres como sujetos sociales,

y desde esa categoría abordar los problemas y demandas derivadas de su condición de género.

Es importante resaltar que "las mujeres se conectan e interactúan con el Estado por medio de distintas instancias y diversas funciones, principalmente como trabajadoras, consumidoras –con el ejercicio de su rol de madre, esposa y ama de casa- y ciudadana. Son receptoras, beneficiarias y transmisoras de los servicios sociales que el Estado otorga a través de sus políticas y programas sociales, y de los organismos destinados a atender las necesidades de salud, educación, alimento, transporte, infraestructura y vivienda. O en su defecto, son las que demandan los servicios públicos cuando éstos no existen, son deficitarios o están abandonados. Se trata de una interacción asimétrica, ya que las mujeres dependen de la acción estatal para la satisfacción de las necesidades básicas" (Fernández,1995:132).

Para ello es necesario entender que las mujeres se inscriben en una multiplicidad de relaciones específicas de producción, desde las cuales crean estrategias de supervivencia que suelen incrementar el trabajo no remunerado de las mujeres, además de focalizar en su persona las tareas y responsabilidades familiares y comunales. "Todo ello desde su rol tradicional como organizadoras de la reproducción, del consumo cotidiano, de la sobrevivencia y el bienestar de las familias y, por extensión, muchas veces, como gestoras de su comunidad, buscando solucionar las necesidades más sentidas –alimentación, agua, luz, transporte, saneamiento, salud, seguridad social, educación-, a lo cual se ha sumado su nuevo papel de proveedora del ingreso familiar" (Fernández,1995:143).

De aquí la importancia de darles reconocimiento y una mayor visibilización a las mujeres para permitirles que se revalore el papel que desempeñan en el desarrollo de la sociedad, el cual ha repercutido de manera desigual entre varones y mujeres. Afortunadamente el feminismo ha demostrado que esta desigualdad es una característica común que tienen todas las sociedades, y que es susceptible de modificarse a través del cambio en estos patrones culturales de comportamiento.

La importancia del reconocimiento de las diferencias que existen entre hombres y mujeres comenzó a incorporarse en el discurso del desarrollo y las políticas públicas a partir de los años setenta, una década en donde la mujer se incorpora masivamente al mercado de trabajo, y que coincide con el surgimiento de los primeros estudios académicos y debates políticos realizados desde el feminismo.

### **LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

El esfuerzo de las feministas por hacer ver a las mujeres como actores y sujetos políticos que participan en los procesos de desarrollo social, político y económico de la sociedad a pesar de mantener relaciones sociales de desigualdad en relación con los hombres, ha permitido que surja la perspectiva de género.

La perspectiva de género llamada también enfoque de género es para la ONU, "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 todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las 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" (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

Las cuestiones sustantivas que se plantean desde la *Perspectiva de Género* son:

- ¿En qué medida la *organización patriarcal del mundo* y las *condiciones femenina y masculina* que genera facilitan e impiden a las mujeres y a los hombres satisfacer sus *necesidades vitales*, realizar sus aspiraciones y dar sentido a sus vidas?
- ¿Cuál es la distancia entre el desarrollo personal y social de mujeres y hombres?

- ¿Cuál es la relación entre el desarrollo y el avance de los hombres respecto de las mujeres, y de las mujeres respecto de los hombres?
- Las *relaciones de dominio y opresión* entre los géneros, y las formas de ser mujer y ser hombre en las condiciones patriarcales, ¿favorecen el *desarrollo social*, el *ejercicio de los derechos humanos* y el *mejoramiento de la calidad de la vida*?
- ¿Cómo se crean y se desarrollan los procesos históricos de las *relaciones patriarcales* entre los géneros, cómo cambian y cómo es posible crear una alternativa no opresiva?.

La perspectiva de género permite el ingreso de las mujeres a los mecanismos institucionales, foros, congresos, etc, desde donde se generan investigaciones y propuestas que permiten “nombrar con nuevas palabras las cosas conocidas, hacer evidentes hechos ocultos y otorgar a lo sabido otros significados. Incluye el propósito de transformar el orden de poderes entre los géneros y, con ello, la vida cotidiana; las relaciones, los roles y las normas legitimadoras del ser mujer y del ser hombre. De manera concomitante, esa mirada inspira cambios en la sociedad, en las concepciones del *deber ser*, del *desear ser* y del *poder ser*, así como en las creencias y en el Estado” (Cazes,2000).

La perspectiva de género es entonces, el resultado del esfuerzo de las feministas por incluir sus enfoques en los distintos campos de la acción social y las políticas públicas. Esta perspectiva se refiere a visualizar a los varones y las mujeres como sujetos históricos, construidos socialmente a partir de la organización genérica que ocurre en todas las sociedades, lo que contribuye a explicar la existencia de las relaciones de poder en las relaciones de género así como su impacto en la sociedad, el Estado y la cultura. Esto ha permitido que el feminismo introduzca en las agendas políticas, tanto nacionales como internacionales, temas que antes eran considerados del ámbito privado por pertenecer a lo doméstico tales como: la violencia física y simbólica, discursiva y sexual, que han padecido las mujeres a lo largo de su historia; y que son consecuencia de su estatus de subordinación.

La perspectiva de género permite analizar de manera crítica las relaciones de poder y prestigio que han resultado en relaciones de inequidad, desigualdad e injusticia, donde las mujeres no tienen importancia como tales, y no son consideradas como parte de la sociedad, del desarrollo y la democracia. La perspectiva de género permite mostrar a las mujeres como la mitad oculta de la realidad social que debido a su invisibilidad, no habían sido consideradas como parte de la sociedad, puesto que han permanecido históricamente bajo una relación de dominación. La perspectiva de género permite indagar las causas profundas y complejas de la condición femenina, así como de los procesos históricos que la originan y la reproducen, para conseguir la creación de una nueva realidad, equitativa, igualitaria y justa, donde mujeres y varones tengan acceso a una mejor calidad de vida.

Para lograr esto se requiere de un cambio cultural que implica la modificación de creencias, valores y principios que han permitido la existencia de un orden patriarcal. De aquí que la perspectiva de género resulte molesta para las personas, grupos o instituciones conservadoras, pues este enfoque abarca la experiencia de la vida cotidiana, y choca con las convicciones más arraigadas en el imaginario social, debido a que se basa en apreciaciones diferentes de esas mismas cosas, con otros valores y con otro sentido ético.

### **GÉNERO E INSTITUCIONES.**

Es en la década de los setentas cuando comienza a observarse el resultado de los estudios de las académicas y profesionales feministas, y se logra demostrar que las políticas de desarrollo que hasta ese momento se habían implementado, no sólo no habían tomado en cuenta a las mujeres, sino que en la mayoría de los casos, estas políticas habían tenido efectos negativos empeorando el status de las mujeres en las áreas que supuestamente querían beneficiar. Esto se debe a que las políticas estaban dirigidas hacia los grupos vulnerables, dentro de los cuales destacaban las mujeres como parte de la familia. La mujer era vista por el gobierno como una receptora pasiva, ya que el rol más importante de ella era el de la maternidad y la crianza de los hijos; por lo que comienza a ser receptora de políticas basadas en una

capacitación que le permitiera mejorar sus habilidades como madre y ama de casa, así como aquellas políticas que se centraban en una entrega directa de bienes.

En este contexto surge el estudio de Esther Boserup llamado *Woman's Role in Economic Development* y que se presenta como una crítica a las políticas de desarrollo en boga, señalando que la subordinación de la mujer tenía que ver con la división del trabajo y la exclusión de la mujer en el trabajo productivo. Se criticaba la forma en que el desarrollo se había reflejado de forma distinta entre hombres y mujeres, afectando de manera negativa a estas últimas. Este cuestionamiento dio lugar al primer enfoque que trata sobre el tema de la mujer y el desarrollo conocido como enfoque MED (Mujeres en desarrollo).

Las propuestas del MED buscaban integrar a la mujer en el desarrollo a partir de cuatro estrategias:

- a) *Equidad*. Es un procedimiento establecido en el reclamo de la existencia de un principio de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; para lo cual es necesario reconocer a las mujeres como participantes activas en el proceso de desarrollo. Por lo que este enfoque busca que las mujeres tengan acceso al empleo y al mercado, con el fin de obtener independencia económica, que a su vez se traduzca en sinónimo de equidad y redistribución de poder.
- b) *Antipobreza*. El propósito principal de este enfoque era estimular la productividad de las mujeres de ingresos más bajos. De esta manera, la pobreza de las mujeres era vista como un problema de subdesarrollo y no de la subordinación por lo tanto, no logró establecer un vínculo entre pobreza y desarrollo humano, lo que impidió considerar que existen otros tipos de pobreza como la de oportunidades, de trabajo, etc.
- c) *Eficiencia*. Busca otorgar importancia a la participación económica de la mujer para lograr más igualdad y elevar su status. Este enfoque se concentra en la promoción de la contribución económica de las mujeres, pues se pensaba que a partir de esto lograrían una mayor productividad y un mejor desarrollo. Esta estrategia se orientó a partir de una flexibilización del tiempo de las mujeres, lo

que originó que se incrementaran sus tareas con proyectos que nuevamente permitían la reproducción de los papeles femeninos.

- d) *Empoderamiento*. Este enfoque pretende que las mujeres tomen conciencia sobre las capacidades que tienen para poder influir en la distribución de poder. Este planteamiento para la década de los noventa será base para el logro de la equidad de género.

Este enfoque MED consideraba que la subordinación femenina se relacionaba con la exclusión de las mujeres del trabajo remunerado, y no tomaba en cuenta las relaciones y los juegos de poder que existen entre los géneros y las posiciones diferentes en las que se encuentran representados. Por lo tanto, se observó que este enfoque no buscaba el cambio en las relaciones interpersonales, tampoco buscaba abolir formas institucionalizadas de discriminación como las laborales, y que al contrario, sí permitía la reproducción de la subordinación femenina; además sólo privilegiaba el aspecto económico del trabajo productivo dejando de lado los factores socioculturales, simbólicos y de poder, que permiten una verdadera equidad.

En la década de los ochentas surge el enfoque denominado Género en el Desarrollo (GED) propuesto por corrientes feministas, y que "se encarga de las relaciones entre los géneros, colocando la subordinación femenina en dicho ámbito, en situaciones históricas y culturales concretas" (Fernández,1995:140). Este enfoque lo que busca es "la combinación de diversas estrategias y políticas dirigidas a la mujer, contemplando elementos de equidad que incidan en las transformaciones sociales requeridas; se ocupa de las relaciones entre los géneros pero desde la óptica de la superación de todas las discriminaciones –de clase, étnicas, culturales, generacionales-; desde el cuestionamiento de paradigmas en el marco académico, hasta convertir a las mujeres en ciudadanas y actoras sociales" (Fernández,1995:139).

Como se puede observar este enfoque retoma la necesidad de utilizar el concepto de género elaborado por las feministas y que alude a la construcción social de lo femenino y masculino, así como al aporte de sus teorías en correspondencia con la

importancia de analizar las relaciones entre hombres y mujeres como relaciones de poder. De esta manera, el objetivo del GED es el de abolir las relaciones poder entre los géneros.

Para lograrlo el enfoque busca las transformaciones en la organización de la sociedad y en la asignación de recursos (igual que el MED), pero también busca modificar la manera en que los actores sociales –hombres y mujeres- se definen a sí mismos y cómo se relacionan con los otros. Por lo tanto, lo que busca es fortalecer políticamente a las mujeres para que tomen parte en las decisiones que afectan a la vida social en general y, en particular en sus propias vidas. (Cf. (Fernández,1995:141).

En la década de los noventa se da un mayor impulso a la corriente del empoderamiento (*empowerment*), que alude a la incorporación de las mujeres como actoras sociales para que participen en la toma de decisiones, y así, de esta manera adquieran capacidad de negociación, e inclusión de políticas públicas con perspectiva de género en los planes de desarrollo. Empoderamiento significa otorgar poder a las mujeres, no para ejercer una dominación, sino para lograr crear la autoconfianza y autoconciencia de las capacidades que tienen para poder influir en la distribución del poder obteniendo el control sobre recursos materiales y no materiales fundamentales. El empoderamiento es la capacidad de incluir en todos los programas las necesidades de las mujeres pero expresadas por ellas mismas.

Como se puede observar, El discurso experto sobre género y empoderamiento ha llegado a adentrarse hasta los conceptos del desarrollo. De esta manera, Naciones Unidas ha sido un difusor de dicho discurso, e incluso se ha encargado de realizar conferencias internacionales sobre la mujer, y las ha introducido en sus disposiciones sobre derechos humanos, desarrollo, etc., impulsando la creación de algunos indicadores especiales como el Índice de Desarrollo de Género, o el de Potenciación de género.



En 1990 se comenzó a publicar el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual tiene como objetivo medir la posibilidad real de la gente de satisfacer las necesidades humanas básicas. Este programa se basa en la noción de calidad de vida creada por el economista Amartya Sen, y que propone que el desarrollo humano no debe entenderse solamente a partir de datos económicos, sino que debe contener dimensiones importantes de la vida de la gente tales como la educación, la seguridad y la discriminación por género.

Para Sen el desarrollo debe concebirse no sólo como un proceso de acumulación de riquezas y bienes, sino como un conjunto de oportunidades, llamadas *capacidades* y que aluden a las "combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr" (Sen,1993:54). Los *funcionamientos* "representan partes de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir" (Sen,1993:55). Algunos funcionamientos elementales son el estar bien nutrido, tener buena salud, etc. Hay otros que son más complejos como alcanzar la autodignidad o la integración social. La capacidad de una persona esta formada por las diferentes combinaciones alternativas de estos funcionamientos que puede alcanzar; de este modo, la calidad de vida tendrá que ser evaluada en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos.

Asimismo el desarrollo humano se refiere al proceso de ampliaciones de opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas. Las tres capacidades esenciales para cualquier nivel de desarrollo son: Disfrutar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y, tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno.

El PNUD a través de la creación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) toma estas variables para calificar la calidad de vida de las naciones. El IDH mide la capacidad adquisitiva real de la gente, su esperanza de vida, su longevidad, y sus niveles de salud, educación y de vida.

El PNUD se ha publicado de manera anual a partir de 1990, y cada año ha ido perfeccionando su metodología. Por ejemplo en 1991 logro demostrar que los países en desarrollo brindan más del 25% de su Producto Nacional Bruto (PNB) al presupuesto, pero menos del 10% a atender las necesidades del desarrollo humano. Para 1993 el informe se centro en la participación de la gente en los acontecimientos que configuran sus vidas y en la seguridad de las personas y no sólo de las naciones. Al separar sus datos por grupos de población, por primera vez se señalo el contraste entre el desarrollo de los hombres y las mujeres (Cf. Cazés.2000:38).

Para 1995 el informe demuestra que en ningún país del mundo se trata igual a las mujeres y a los hombres, así que el IDH comienza a dar cuenta de la expropiación, la exclusión y discriminación de las que son objeto las mujeres en todo el mundo. De esta manera, surge la necesidad de crear el Índice de Desarrollo relacionado con la Mujer (IDM) que expresa la dimensión de la participación activa de mujeres y hombres en la vida económica, política y en la de toma de decisiones. Es un programa que sirve para mostrar la desigualdad entre hombres y mujeres en los aspectos que las capacidades humanas básicas requieren.

Más tarde se creo el Índice de Relativo al género (IDG) que es un indicador que sirve para medir la desigualdad de género en cuanto a capacidades básicas. Mientras, mayor sea la disparidad de género en cuanto al desarrollo humano básico, menor es el IDG de un país en comparación con su IDH. El IDG es simplemente el IDH descontado, o ajustado en forma descendente, para tomar en cuenta la desigualdad de género (Cf. desarrollohumano.org). Y el Índice de Potenciación de Género (IPG) que se centra en la medición de las oportunidades que las mujeres tienen en las esferas económicas y políticas, más que en sus capacidades básicas.

### **LA INSTITUCIONALIZACION DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

En 1994 se admite que la inequidad prevaleciente en las relaciones de género es parte central de la desigualdad social, por lo que se reconoce la importancia de incorporar a las mujeres en las actividades de desarrollo, para así lograr una mejora

en la calidad de vida tanto de hombres como de mujeres. Es a partir de aquí cuando se comienza a aceptar a las mujeres como personas sociales, políticas e históricas (Cf. Escudero,2004:22-23).

Desde entonces ha sido evidente la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la definición de las políticas públicas pues, a partir de este año la equidad de género ha sido considerada como un criterio central para la evaluación del desarrollo de los países.

Hacer políticas públicas con perspectiva de género se refiere a "introducir la cuestión de la equidad entre los sexos no sólo en los métodos de análisis y de diagnóstico de la realidad social, que sirven de base para la elección y formulación de aquellas, sino también en los procedimientos de evaluación, reprogramación y desempeño global de las mismas. Y lo que es más importante, en los mecanismos *institucionales*, formales e informales que regulan la asignación de oportunidades y la distribución de cargas sociales entre los sexos, tanto en lo que toca a las estrategias y programas de política económica, como a las políticas sociales, la política de derechos y la distribución de poder" (Incháustegui,1999:85-86).

La institucionalización se refiere a la creación de instituciones donde se cristalizan los compromisos surgidos de algún consenso cultural o acuerdo social, expresados en reglas, normas procedimientos operativos, valores, que definirán la historia política de una sociedad, así como las políticas que van a depender de ella. De esta manera, la perspectiva de género hará posible que las variables – sociales y económicas- referentes al mundo de femenino, sean consideradas al momento de crear el desarrollo del instrumental teórico-conceptual, metodológico y operativo, necesario en el desarrollo de las políticas públicas.

Pero la institucionalización de la perspectiva de género no se refiere solamente a los procesos de la instrumentación de las políticas públicas, sino que busca incluir un cambio en las instituciones y actores ya existentes, lo que requiere de una reforma

institucional de vastas proporciones del aparato público y de las culturas institucionales que permiten su reproducción (Cf., Incháustegui, 1999:87).

En el caso de las políticas públicas con perspectiva de género participan cuatro actores claramente involucrados en su promoción:

- a) *Los organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas* que incluyen en su agenda para el desarrollo temas relacionados a la situación de la mujer, además de canalizar fondos de ayuda que estimulan la creación de acuerdos entre las naciones firmantes para la adopción de políticas públicas con perspectiva de género.
- b) *Los organismos internacionales no gubernamentales* que cooperan con la donación de fondos que sirven para la investigación académica o no gubernamental, la cual incidirá en la formulación de las políticas.
- c) *Las organizaciones de mujeres y el movimiento feminista* que se encargan de integrar y transformar las demandas de las mujeres en problemas públicos, para que puedan ser aceptados como temas de agenda.
- d) *Las comunidades profesionales o epistémicas*<sup>9</sup> integradas por los centros académicos o de investigación y las organizaciones sociales que contribuyen a la formación de profesionales.

El papel que juegan las comunidades epistémicas es muy importante ya que de ellas depende que un tema se transforme en un problema que se pueda asumir como política pública. Estas comunidades se encargan de darle validación empírica a los datos con los cuales se desarrollan los indicadores, modelos organizados de datos, ideas, conclusiones o consecuencias de las cosas. Como resultado se dispondrá de la argumentación necesaria para incluir el tema en la agenda, al mismo tiempo que proporcionará los elementos para la elección y/o legitimación de las decisiones.

---

<sup>9</sup> La comunidad epistémica es "la red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un dominio particular, con una demanda, posición y voz autorizada en el conocimiento relevante de una política, en un dominio, tema o área" (Radaelli, 1993). en Incháustegui, Teresa (1999). "La institucionalización del enfoque de género en las políticas, apuntes en torno a sus alcances y restricciones" en La ventana # 10. México. Diciembre, 1999. pp 84-123.

No hay que olvidar que tanto los organismos internacionales públicos como los gobiernos suelen elegir las políticas de acuerdo a los recursos con los que disponen, así como las que son compatibles con sus ideologías, rechazando otras que puedan poner en tensión sus apoyos políticos. De aquí que al promover políticas para la mujer, se piensen soluciones que difieran de cambiar los intereses y las necesidades de la mujer, y se planteen respuestas sesgadas que tienden a centrarse en políticas donde las mujeres son asimiladas a la familia y enfocadas como responsables de las necesidades del grupo doméstico, así como otras que reproducen la condición de subordinación de la mujer.

Es interesante observar cómo la perspectiva de género ha sido retomada por los gobiernos, asociaciones civiles, políticas y religiosas, y por algunos organismos internacionales, pero reinterpretando el sentido de las verdaderas demandas feministas. Por ello, en ocasiones, la clase política retoma la noción de perspectiva de género empleando un discurso antifeminista que lo vacía de contenido ideológico. Esto se debe a que hablar de género puede resultar provechoso en ocasiones, sin embargo, se busca siempre dejar en claro que la preocupación por las mujeres no tiene que ver con los reclamos feministas.<sup>10</sup> Pues uno de los objetivos principales de la clase política es asegurar la gobernabilidad y la estabilidad política más que realizar transformaciones sociales; y asumir un enfoque que denote *feminismo*, puede crear conflictos con diversos sectores conservadores de la sociedad que busca mantener las relaciones jerárquicas entre los géneros.

La clase política generalmente supone a las mujeres como idénticas, es decir, como un colectivo homogéneo más que como individuos, que carece de alguna cualidad que las haga discernibles de las otras. De aquí que sus problemas sean abordados como *problemas de las mujeres*, entendiéndolas y percibiéndose ellas mismas como sujetos que viven por y para otros, razonamiento que las vuelve dependientes y

---

<sup>10</sup> No hay que olvidar que el Movimiento para la Liberación de la Mujer se presentó como una protesta en contra de los valores tradicionales, pues estos permitían y legitimaban la subordinación femenina. Desde entonces las feministas han sido identificadas por parte de la opinión pública como "mujeres radicales, ridículas, peligrosas, lesbianas, agresivas, promotoras del aborto, castradoras de hombres, enemigas de la familia y la religión, hembristas" (Serret, 2004:46). De aquí la importancia por tratar de evitar la noción de 'feminista' y matizarla con la de perspectiva de género.

vulnerables. Razón por la cual, las acciones que se realizan para resolver los problemas exclusivos de las mujeres sean de tipo asistencialista. El objetivo de dichas acciones es capacitar a las mujeres en labores productivas típicamente femeninas, que son prolongación del trabajo doméstico y que se relacionan con la atención y cuidado hacia los demás. Esto va a significar el regreso de los hombres y las mujeres a sus sitios tradicionales y la reproducción de los códigos culturales que reconocen las relaciones de tipo vertical (Cf. Serret,2004:47).

Si ocurre esto no se puede hablar de la existencia de la perspectiva de género, pues esta corresponde a la creación de un nuevo paradigma cultural que alude a la redistribución de los poderes sociales, los cuales necesitan ser cambiados para lograr una nueva configuración social que permita vivir y enriquecer la cultura con el derecho a la igualdad en la diversidad.

### **IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.**

La importancia de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas reside en la necesidad de promover la equidad que permita ejercer a hombres y mujeres todos sus derechos. Y realizando análisis de programas públicos desde la perspectiva de género se pueden obtener argumentos sólidos que contengan las demandas de las mujeres, y que sirvan de impulso a la creación de compromisos que permitan “la participación política de las mujeres, su autonomía económica, la atención de sus necesidades específicas, combatir todas las formas de violencia en contra de ellas; y en general para todas aquellas acciones encaminadas a establecer relaciones de igualdad y equidad entre hombres y mujeres” (equidad de género: ciudadanía, trabajo y familia).

Para lograr la satisfacción de las necesidades específicas de la población es necesario tomar en cuenta desde la perspectiva de género algunos aspectos que son importantes al momento de diseñar las políticas públicas,

- La distribución desigual de poder que siempre ha existido entre hombres y mujeres
- La valoración del trabajo doméstico, realizado generalmente por las mujeres, y que no es valorado.
- El impacto diferenciada del gasto público sobre ambos.

Esto se resumirá en la creación de programas y asignaciones de recursos que permitan corregir la desigualdad de género, y atenderán adecuadamente las necesidades específicas de hombres y mujeres, a partir de la incorporación de los aspectos culturales, políticos, económicos y sociales a la definición de problemas y necesidades específicas de la población.

A pesar de lograr esto, no se debe olvidar que todavía existen cuestiones que se mantienen sin ser realmente debatidas tales como el derecho a la libertad sexual y la despenalización del aborto -las cuales han sido cuestiones centrales del feminismo-; y que por ser considerados como tabú por diferentes grupos sociales, los gobiernos suelen dar respuestas para disfrazar el problema real, y convertirlo en un tema menos peligroso.

## **DESARROLLO HUMANO Y MUJERES**

Como se ha analizado hasta aquí, podemos afirmar que la lucha de las feministas por visibilizar el papel de las mujeres dentro del desarrollo de la sociedad ha conseguido resultados muy importantes, como la institucionalización de la perspectiva de género dentro de las políticas de desarrollo que elaboran instituciones como Naciones Unidas, así como la aplicación de algunas prescripciones de estas instituciones a los gobiernos locales, todo con el fin de lograr un verdadero desarrollo sustentable<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> “El desarrollo sustentable es el resultado de un proceso de construcción y ampliación de la democracia. Exige transformaciones institucionales orientadas hacia el cambio social gradual y el crecimiento económico autosostenido en condiciones de armonía con el medio ambiente, y pensado no sólo para el presente sino para el futuro” (desarrollohumano.org).

Sin embargo, con todo y que se ha dado un paso muy importante desde el momento en que se propone mejorar la condición de la mujer y transformar las concepciones y las relaciones de género, se encuentra que en la realidad estas prácticas no han servido de mucho, pues, como lo demuestran los resultados anuales del PNUD en relación a la expectativa de vida, riqueza y educación, no hay país alguno que trate a su población femenina igual de bien que a la masculina. Sigue existiendo una disparidad entre el desarrollo de los varones en relación con las mujeres, sin importar si se habla de una nación altamente desarrollada, o de una con poco desarrollo.

Esto se debe a que los gobiernos y las instituciones mundiales se han limitado a la creación de instituciones y marcos legales que permiten definir los derechos de las mujeres, en algunos casos se les ha logrado incluir en la redistribución de recursos materiales; en combatir la discriminación de género; y principalmente, en consagrar la igualdad de género como principio de organización política. Con todo y esto, podemos observar que las relaciones de género siguen enraizadas en la cultura política y en la vida material de las naciones, lo que provoca que estas disposiciones no logren el resultado que se espera.

Si regresamos a la teoría de las capacidades (que sirve de base para la creación del PNUD) del economista Amartya Sen, podemos concluir que hasta hoy las mujeres se han encontrado en una desigualdad de circunstancias sociales y políticas, lo que les brinda capacidades humanas desiguales. Esto se debe a que "se trata a las mujeres no como fines en sí mismos, ni como personas con una dignidad que merece respeto por parte de las leyes y de las instituciones. Por el contrario, se las trata como meros instrumentos para los fines de otros: reproductoras, encargadas de cuidados, puntos de descarga sexual, agentes de la prosperidad general de una familia" (Nussbaum,2000:28).

En realidad lo que podemos advertir es que las mujeres no tienen un verdadero apoyo para llevar una vida plenamente humana, y esto se debe sólo al hecho de ser mujeres pues, aunque vivan en una sociedad democrática, que les permite ser tratadas con "igualdad", realmente son ciudadanas de segunda clase.



Para comprobar esto sólo basta con observar a nuestro alrededor y encontraremos que la mayoría de las mujeres están peor alimentadas que los hombres, que carecen de las oportunidades para prepararse pues, son absorbidas por una doble jornada que es resultado de tener la responsabilidad para el hogar y la necesidad de salir a trabajar, tienen un nivel de salud inferior, que son más vulnerables para la violencia física y el abuso sexual, etc.

Es posible que esto se deba a que los gobiernos tienen una actitud tecnocrática pues, al adoptar la perspectiva de género, en realidad lo que hacen es aplicar políticas públicas que sirven principalmente para reparar injusticias, ya que, en su diseño se percibe que el objetivo principal es cumplir con los diversos acuerdos internacionales. Por lo tanto, la mayor parte de los proyectos se orientan a retomar diagnósticos empíricos dedicados a ubicar la discriminación de la mujer en todos los espacios, a elaborar mecanismos para que logren obtener su empoderamiento, etc. Sin embargo, es posible observar como al generar normas que permitan orientar la vida privada y a veces la intimidad, su aplicación práctica puede reorientarse. Por ejemplo el tema de la violencia hacia la mujer -una de las principales reivindicaciones feministas que han sido apoyadas universalmente-, al convertirse en una demanda que necesite de una política pública, por lo general se elabora alrededor de la violencia familiar, por lo tanto, los recursos destinados a esta, serán enfocados al fortalecimiento de la familia tradicional –lugar donde la mujer es más vulnerable hacia cualquier tipo de violencia-, borrando de tajo a los sujetos originales, desviando la atención hacia la familia, y dejando el problema inicial sin una verdadera solución.

Por razones como ésta, debemos cuestionarnos qué tan importantes son los esfuerzos por generar normas que permiten la estabilidad política y la gobernabilidad si no se hace una apuesta total por la transformación social y cultural de las naciones, a partir de la recuperación histórica de cada sociedad, comprendiendo como en nuestras sociedades los actores y actrices sociales hacen su historia y se apropian de ella.

La filósofa Marta Nussbaum hace un estudio muy importante con relación a este tema. Ella en su libro "Las mujeres y el desarrollo humano" recupera el enfoque de las capacidades de Sen, pero la autora lo centra en la vida de las mujeres de los países en desarrollo, y este análisis en particular lo hace en la India.

Para Nussbaum un enfoque del desarrollo internacional debe evaluarse de acuerdo a su capacidad de reconocer los problemas de pobreza y del desarrollo que sufren las mujeres debido a su condición de sexo, por lo que la autora propone un enfoque filosófico que permite tener una "visión de los principios constitucionales básicos que deben ser respetados e implementados por los gobiernos de todas las naciones, como un mínimo requerido por el respeto a la dignidad humana" (Nussbaum,2000:32). Y el informe de desarrollo humano sirve para demostrar como, cuando la pobreza se combina con la desigualdad sexual el resultado es esta aguda carencia de capacidades humanas centrales, lo que se refleja en un apoyo esencial para llevar una vida plenamente humana.

Nussbaum retoma la idea de las capacidades de Sen en el sentido de que, el mejor espacio para plantear preguntas acerca de la igualdad y desigualdad social es justamente el que se da a partir de reflexionar sobre lo que la gente es realmente capaz de ser o hacer. Nussbaum, sin embargo propone que se integre este enfoque —que ha sido utilizado principalmente para describir y comparar las capacidades- a la idea de un mínimo de capacidades, esto con la intención de poder formar una base de principios propios de la exigencia de los ciudadanos a sus gobiernos, así como lograr la de plena igualdad, ya que el mantenerse debajo de cierto nivel de capacidad en cada área, significa que una persona no ha sido capacitada para vivir de manera verdaderamente humana, por lo que, la autora propone que los gobiernos consigan que sus ciudadanos tengan capacidades por encima de los mínimos. Es fundamental tener en cuenta que las capacidades deben entenderse como valiosas para todas y cada una de las personas, por lo que al realizar los análisis nacionales se debe tener presente que lo primordial son las capacidades de cada persona

También es importante apreciar el contexto, pues es este el que marca la elección y la aspiración de cada persona; por lo que es necesario tener en cuenta el pluralismo y el respeto por las diferencias. Nussbaum propone que no sólo es importante la creación de políticas, sino que también es necesario que se expongan los beneficios o la utilidad que obtendrán los ciudadanos al elegir determinado proyecto. Este proyecto deberá ser ideado a partir de contexto que tenga cada persona. Para una mujer campesina que no cuenta con la educación básica es muy importante que sepa que al concluirla, ella tendrá más oportunidades de empleo, tal vez como cajera, o empleada en algún lugar fuera del hogar, o quizá de la comunidad. Por otro lado podemos encontrar a una mujer que vive en la ciudad, y que busca la oportunidad de estudiar en alguna universidad para lograr encontrar – al igual que la campesina, - otras capacidades que le permitan mantener una mejor calidad de vida. El hecho de que se piense a todas las mujeres iguales es uno de los motivos por los cuales las políticas con perspectiva de género no rinden los frutos esperados.

Para Nussbaum es significativo reflexionar en una serie de principios morales que permitan considerar a cada persona como digna de consideración, como un fin en sí mismo y no como un medio, por lo que plantea que es importante “asumir una posición firme respecto de las condiciones que les permiten seguir su propio saber y entender, libres de tiranías impuestas por la política y la tradición. Esto, a su vez, requiere tanto la generalidad como la particularidad, tanto los patrones de medición globales como el conocimiento detallado de la variedad de circunstancias y culturas en las cuales la gente se esta esforzando por salir adelante” (Nussbaum,2000:110). Posesionarse así nos permite tratar a las personas como una fuente de participación activa y de valor en sí mismos. Para lograr esto es necesario que se les otorgue un amplio espacio donde se hallen importantes tipos de elección para las afiliaciones significativas.

Nussbaum plantea el enfoque de las capacidades como un fundamento para crear los principios políticos básicos que deben estar contenidos en las garantías constitucionales. Ella propone que este enfoque debe ser estructurado de manera que permita la visualización apropiada de las mujeres, ya que enfoques anteriores

han fallado generalmente porque ignoran los problemas que las mujeres realmente enfrentan; y el enfoque de las capacidades nos permite examinar vidas reales en sus marcos materiales y sociales.

Por ello, dice Nussbaum, la pregunta de la que se debe partir es la de ¿qué es una mujer realmente capaz de ser y hacer? Y después ¿es capaz de ello, o no lo es? Estas preguntas nos permiten reflexionar no solamente “acerca de los recursos disponibles, sino acerca de cómo estos recursos entran o no en acción, posibilitando que una persona funcione de un modo plenamente humano” (Nussbaum,2000:112). No sólo se esta preguntando acerca de la satisfacción de la persona con lo que hace, sino de lo que hace y de lo que esta en condiciones de hacer.

Lo que el enfoque de las capacidades pretende, es una sociedad donde cada persona sea tratada como digna de atención, y que también cada una se encuentre en condiciones de vivir de forma realmente humana. Es decir, que las capacidades sean primeramente buscadas para todas y cada una de las personas, y no solamente para grupos como la familia, que tienen una importancia fundamental para la sociedad, pero es lo que hacen por la gente, lo que les brinda esa importancia. Por ello la meta política última es siempre la promoción de las capacidades de cada persona (Cf. Nussbaum,2000:116).

Nussbaum creó una lista de elementos centrales para un funcionamiento verdaderamente humano. Por lo que puede en un sentido político servir como la base moral de garantías constitucionales. Esta lista debe ser vista como la base para determinar un mínimo social respetable en una variedad de áreas (Cf. Nussbaum,2000:117). También representa un tipo de consenso traslapado<sup>12</sup> entre gente que tiene visiones muy diferentes de la vida humana. Está diseñada de manera que permita el espacio a las creencias locales y las circunstancias, por lo

---

<sup>12</sup> “Por consenso traslapado entiendo lo mismo que Rawls: Que la gente adhiera a esta concepción como el centro moral independiente de una concepción política, sin aceptar ninguna visión metafísica del mundo en particular, ninguna ética comprensiva o visión religiosa, como tampoco ninguna visión de la persona o de la naturaleza humana” (Nussbaum,2000:118).

que admiten un razonable pluralismo en la especificación. La lista de las capacidades centrales para el funcionamiento humano es la siguiente:

- *Alfabetización.*
- *Educación científica.*
- *Vida.* "Ser capaz de vivir hasta el final de una vida humana de extensión normal, sin llegar a morir de forma prematura, o de que la propia vida se haya reducido de tal modo que ya no merezca vivirse" (Nussbaum,2000:120).
- *Salud corporal.* "Ser capaz de tener buena salud, incluyendo salud reproductiva<sup>13</sup>, estar adecuadamente alimentado, tener un techo adecuado" (Nussbaum,2000:120).
- *Integridad corporal.* "Ser capaz de moverse libremente de un lugar a otro; que los límites del propio cuerpo sean tratados como soberanos, es decir, capaces de seguridad ante el asalto, incluido el asalto sexual, el abuso sexual de menores, la violencia domestica; tener oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en materia de reproducción" (Nussbaum,2000:121).
- *Sentidos, imaginación y pensamiento.* "Ser capaz de utilizar los sentidos de imaginar, pensar y razonar para poder hacer esto de forma verdaderamente humana, cultivada por una educación adecuada que no sólo incluya la alfabetización y el entrenamiento técnico, sino ser capaces de utilizar la imaginación y el pensamiento en conexión con la experiencia, y para la producción de obras y eventos de expresión y elección propia, en lo religioso, literario y musical. Ser capaz de tener experiencias placenteras y de evitar el sufrimiento innecesario" (Nussbaum,2000:121).
- *Emociones.* Ser capaz de tener vinculaciones con cosas y personas fuera de uno mismo, de amar, de penar, de experimentar nostalgia, gratitud y temor justificado. Apoyar esta capacidad significa apoyar formas de asociación humana que pueden mostrarse como crucial en su desarrollo (Cf. Nussbaum,2000:121).

---

<sup>13</sup> "Salud reproductiva es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no la mera ausencia de enfermedad o debilidad, en todos los asuntos relacionados con el sistema reproductor y sus procesos. Salud reproductiva implica que la gente sea capaz de tener una vida sexual satisfactoria y segura y que tenga la capacidad de reproducirse y la libertad de decidir si hacerlo o no, cuando y con que frecuencia hacerlo" (citado en Nussbaum.,2000:120)

- *Razón práctica.* Ser capaz de practicar una libertad de conciencia que nos permita plasmar una concepción del bien, y de comprometerse en una reflexión crítica acerca del planteamiento de la propia vida (Cf. Nussbaum,2000:122).
- *Afiliación.* Ser capaz de vivir con y hacia otros, de reconocer y de mostrar preocupación por otros seres humanos, de comprometerse en diferentes maneras de interacción social. Proteger esta capacidad es proteger instituciones que constituyen y permiten tales formas de afiliación, y protegen la libertad de reunión y de discurso político. Por otro lado, es importante también poseer las bases sociales del respeto de sí mismo y de la no-humillación. Esto implica, como mínimo, la protección contra la discriminación por tipo racial, sexual, por orientación sexual, por religión, por casta, por etnia o por el origen nacional (Cf. Nussbaum,2000:122).
- *Otras especies.* Ser capaz de vivir con cuidado por los animales, las plantas y el mundo de la naturaleza y en relación a todo ello (Cf. Nussbaum,2000:123).
- *Juego.* Ser capaz de reír, jugar, y disfrutar de actividades recreativas.
- *Control del propio entorno.* En lo político se refiere a ser capaz de participar políticamente, y de tener el derecho de la libre expresión y asociación (Cf. Nussbaum,2000:123). En lo material se refiere a ser capaz de tener propiedades, muebles e inmuebles no sólo de manera informal sino en términos reales.

Los componentes de esta lista deben verse como separados, todos son de central importancia y peculiarmente distintos; al mismo tiempo que están relacionados entre sí de muchas y complejas maneras. Por ejemplo: "uno de los modos más efectivos de promover el control de las mujeres sobre su entorno y su derecho efectivo de participación política es promover su alfabetización... la salud reproductiva está relacionada de varias y complejas maneras con la razón práctica y la integridad corporal." (Nussbaum,2000:124-125). Por ello es importante evitar el desarrollo de uno de los elementos a costa de los otros.

Como esta lista incluye algunos de los que son considerados bienes naturales -es decir, bienes en cuya adquisición desempeña un papel sustancial el azar-, aparecerán factores que el gobierno no pueda controlar, por lo que es necesario que éstos procuren la creación de una base social para lograr que todas las personas accedan a la plena capacidad. Por ejemplo, el gobierno no puede hacer que todas las mujeres sean saludables, lo que sí puede ofrecer es influir en la salud emocional a través de políticas adecuadas en áreas como la ley de la familia, y la seguridad pública. (Cf. Nussbaum,2000:125).

Dos de las principales capacidades son la razón práctica y la afiliación, pues cuando ambas se organizan abarcan a todas las demás. Por ejemplo "el trabajo debe implicar la capacidad de que uno se comporte como un ser pensante, no solamente como parte del engranaje de una maquina, y debe poder hacérselo junto a otros y frente a otros de manera que implique el reconocimiento mutuo de la condición humana. El trabajo de las mujeres suele carecer más a menudo de estas características que el de los hombres" (Nussbaum.2000:126).

Existe otro tipo de capacidades que son evaluadas como valiosas desde un punto de vista ético y que requieren de una exigencia moral con relación a su desarrollo. Estas capacidades son:

- a) *Las capacidades básicas* que son de tipo elemental y no pueden ponerse en funcionamiento de manera inmediata. Algunos ejemplos de esta son la capacidad de ver y oír, de sentir amor, del habla. Estas capacidades son base necesaria para desarrollar las capacidades más avanzadas.
- b) *Capacidades internas* que son los "estados desarrollados de la persona misma que, en la medida en que conciernen a la misma persona, son condición suficiente para el ejercicio de la función requerida. Algunas de estas capacidades para desarrollarse necesitan de una maduración corporal, por ejemplo el funcionamiento sexual que se determina a través del crecimiento y de una buena alimentación. Pero hay otras que sí necesitan del apoyo del entorno como las de juego, de amar o de ejercer la acción política. Estas capacidades siempre estarán allí, por lo tanto, la persona podrá hacer uso de

ellas. Por ejemplo una mujer que no ha sufrido mutilación sexual siempre tendrá la capacidad interna del placer sexual.

- c) *Las capacidades combinadas* surgen cuando una persona sufre de un impedimento para potenciar el funcionamiento de la misma. Estas capacidades son "capacidades internas combinadas con adecuadas condiciones externas para el ejercicio de la función." (Nussbaum,2000:129). Estas capacidades requieren del entrenamiento de las capacidades internas pero también de la necesidad por ser expresadas cuando ya adquirieron el entrenamiento. Por ejemplo una mujer que cuenta con habilidades que podría utilizar en algún trabajo, debe desarrollarlo y no verse impedida para realizarlo por presiones familiares o religiosas.

Para lograr que la formación de adultos que tengan todas las capacidades de la lista, es necesario exigir que los niños tengan ciertos tipos de funcionamientos como la educación y la salud, pero también son importantes otras como el juego. "En muchas culturas, las niñas pequeñas nunca son estimuladas a jugar, por lo que realmente no saben como hacerlo. Dejándolas dentro de sus hogares por miedo al peligro o a la impureza, están puestas a realizar tareas domesticas, estas niñas se vuelven como mujeres viejas antes de haber sido realmente jóvenes" (Nussbaum,2000:136).

Nussbaum retoma de Mill la idea de que "la preferencia por las capacidades humanas centrales no es algo meramente habitual o adaptativo, sino que tiene en mucha mayor medida la estructura unidireccional de las preferencias formadas por el aprendizaje" (Nussbaum,2000:211). Esto es, que una vez que la gente aprende y experimenta capacidades no quiere retroceder y tampoco se le puede hacer que retroceda. Por ejemplo una vez que las mujeres descubren que la alfabetización les permite una vida más placentera, se muestran satisfechas con su nueva condición y no les gustaría volver a estar como antes de iniciar su alfabetización. Y aunque en ocasiones hay quienes desean regresar a los papeles tradicionales, el hecho de haber experimentado de forma integra las capacidades centrales con su respectiva disposición de información y sin intimidación, permite que aquellas mujeres que desean desprenderse de los roles tradicionales, sean vistas con el mismo valor que



aquellas que desearon regresar al modelo anterior. Como ejemplo de esto, Nussbaum se refiere al caso de una mujer musulmana tradicional que se rehusó a abandonar la práctica del velo, pero cuando se le pidió su apoyo para hacer que el uso del velo fuera obligatorio para todas las mujeres pakistanies, ella se rehusó, porque considero que esta debería ser una práctica de elección por las propias mujeres y no de imposición por parte de los hombres que forman un grupo político determinado.

En relación con la familia Nussbaum plantea lo que los estudios feministas han demostrado por mucho tiempo: la existencia de la familia como sitio de opresión para la mujer, el hogar como sitio donde se experimenta la violencia domestica, violación marital, abuso sexual de niños desigualdad de oportunidades educativas, etc; y esto se debe a que la mayoría de las veces la mujer es tratada no como un fin en si misma, sino como un agregado de las necesidades de los otros. (Cf. Nussbaum,2000:322).

Relacionando este problema con el enfoque de las capacidades, Nussbaum reconfirma que es necesario tener un principio de la capacidad de cada persona. Aunque se forme parte de una familia, debe considerarse las capacidades de cada uno de sus miembros, de forma separada en todos los aspectos de la vida, incluyendo el amor y el cuidado.

Como podemos observar la visión de las capacidades centrales de Nussbaum es una base necesaria para la planificación política porque especifica ciertas capacidades, libertades oportunidades que tienen valor en cualquier plan de vida que puedan elegir alternativamente los ciudadanos (Cf. Nussbaum,2000:206).

## CAPÍTULO III

### POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MÉXICO.

Hemos podido observar la importancia de los trabajos y la teoría feminista para dar cuenta del fenómeno de las relaciones desiguales que ocurren entre mujeres y hombres, y cómo éstas derivan en desigualdad social, económica política y cultural. También hemos analizado que a partir de estos estudios, organismos internacionales como la ONU, se apropian del discurso y señalan la importancia que tiene el tomar en cuenta a las mujeres al momento de realizar políticas públicas que permitan los cambios necesarios para modificar la situación de desigualdad e injusticia prevaleciente entre hombres y mujeres, y así lograr con ello una equidad entre los géneros, a partir de la institucionalización de la perspectiva de género en los modelos de las decisiones públicas.

Sin embargo, aunque los programas gubernamentales incluyen principalmente el vocablo de género, podemos observar que rara vez se reconocen los problemas de desigualdad de género para combatirla. Por ello generalmente las políticas públicas de género en México suelen ser políticas de crecimiento -orientadas a la reducción de la pobreza- y de control de población. No debemos olvidar que lo que se busca es la transformación de las relaciones entre los géneros y no sólo mejorar ciertas prácticas que por lo general llevan a matizar la dependencia, sumisión y dominio que suelen padecer las mujeres con relación a los hombres.

#### CRONOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS MUJERES EN MEXICO

En México, el impulso la creación de políticas públicas para las mujeres comenzó desde 1971, cuando se logra reformar el artículo 4° de la Constitución de la

Republica Mexicana, el cual establece una plena igualdad jurídica para el hombre y la mujer para decidir sobre el número de hijos y la planeación familiar. Como podemos observar esta reforma es sólo de carácter poblacional, por lo tanto, el resultado sólo llevó a la creación de programas de control de natalidad, los cuales estaban dirigidos específicamente a las mujeres.

En 1975, se realiza la primera Conferencia del Año Internacional de la Mujer en México, en esta se logra reconocer en el Código Civil los derechos económicos de la mujer, con lo que se las acepta como sujetas para realizar tratos civiles, comerciales y celebrar contratos sin mediación de persona alguna. En 1979 es aprobada por el Senado la convención internacional sobre los derechos a elegir nacionalidad de las mujeres casadas (la cual fue aprobada internacionalmente en 1958). En 1981 entra en vigor la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer en Copenhague, y a su vez es ratificada en México.

En general, la década de los 80's se encuentra bajo un panorama nacional en el que ocurren crisis financieras, estancamiento económico, caída de salarios, por lo que las mujeres se ven en la necesidad de incrementar su participación en el mercado de trabajo. El Programa Nacional de la mujer 1983-1988, nace bajo el marco de la Secretaria de Gobernación. Esta programa tenia como objetivo "canalizar programas de desarrollo social hacia las mujeres, en acciones de mejoramiento de vivienda, alfabetización, salud preventiva y mejoramiento ambiental, en al menos 18 entidades y 103 localidades del país, además del distrito federal" (Incháustegui,1999:116). Debido a los recortes del gasto público que se efectuaron en la mayoría de los programas sociales del gobierno de Miguel de la Madrid, este programa fue prácticamente cancelado. En este período también se crean nuevas estructuras de trabajo profesional feminista como Intercambio y Desarrollo Humano para América Latina (CIDHAL) y Grupos de Educación Popular con Mujeres (GEM).

En 1983 también "entran en vigor los dictados de la Comisión Sobre el Status de las mujeres, sobre el derecho a contraer matrimonio de manera libre y de disolverlo libre y voluntariamente, aprobados internacionalmente en 1962" (Incháustegui,1999:115).

Es en esta década cuando surge el primer Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, el cual está bajo la coordinación del CONAPO, en la Secretaría de Gobernación y en conjunto con otras secretarías de Estado. El propósito de esta era "estimular cambios en la imagen de la mujer en el ámbito social, así como fomentar el arraigo de las mujeres en sus lugares de origen mediante proyectos productivos en pequeña escala" (citado en Incháustegui, 1999:115-116).

En 1985 se realiza en Nairobi, Kenia la tercera Conferencia Mundial sobre la mujer. En México como consecuencia de los terremotos y de las crisis económicas de los años siguientes, las mujeres se vieron obligadas a desarrollar estrategias de supervivencia por lo que, las costureras damnificadas por los sismos exigieron respeto a la legislación laboral; las mujeres del movimiento urbano popular, subsidio de consumo; y las campesinas apoyos del Estado a proyectos productivos y la creación de unidades agrícolas de la mujer. Pero fue la lucha contra la violencia hacia las mujeres la principal reivindicación. En este año se instala la Comisión Nacional de las Mujeres (Conmujer).

En 1987 se crea en el Estado de Guerrero la Primera Secretaría de la Mujer, durante el Gobierno de José Francisco Ruiz Massieu; para atender exclusivamente los problemas de la Mujer. Se establece como un órgano descentralizado, encargado de coordinar la actividad de las distintas dependencias y entidades públicas en beneficio de la mujer y prestar servicios en defensa de los Derechos de la Mujer. Entre sus principales funciones están las de: Formular y ejecutar el Programa de Participación Social de la Mujer, con la intervención que corresponde a las dependencias que integran la Administración Pública del Estado; apoyar la coordinación con el Gobierno Federal y con los Municipios, a efecto de que participen en la elaboración e implementación del programa al que se refiere la fracción anterior; dar seguimiento a los programas y vigilar la ejecución de obras para que favorezcan la incorporación de la mujer al bienestar y a la actividad productiva; proponer adecuaciones legales que favorezcan la igualdad efectiva de la mujer, así como su mejoramiento integral dentro de la sociedad; Apoyar a los municipios en la formulación y puesta en marcha de programas que impulsen la incorporación integral de la mujer al desarrollo y

mantener estrecha relación e intercambio de información con las autoridades municipales correspondientes, en coordinación con instituciones educativas y de investigación en la materia.

Para 1988 el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, retoma los criterios de programa nacional de la mujer del periodo anterior, se concentra en el Programa de Mujeres en Solidaridad, pero se le suman acciones de financiamientos a proyectos productivos y se dirige a mujeres en extrema pobreza. El carácter estas intervenciones esta basado en la estrategia MED de la cual se hablo en el capítulo anterior.

La década de los 90's presenta un crecimiento de movilizaciones de ONG's influenciadas por el movimiento feminista, las cuales logran acuerdos entre los grupos parlamentarios, generando con esto reformas juridicas a favor de los derechos para las mujeres. Sobresale principalmente la reforma al Código Penal de 1990, en el cual se eleva la punitividad a delitos sexuales como la violación y el hostigamiento sexual.

En 1995 se realiza la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. Esta conferencia contó con la presencia de 3 mil representantes de ONG's de mujeres, y reunió a 17 mil participantes y 6 mil delegados de 191 países. Aquí se logro incorporar temas de preocupación, sus respectivas estrategias, así como la implantación de políticas orientadas explícitamente por una perspectiva de género. Los temas de preocupación de esta plataforma fueron:

1. La persistente y creciente carga de pobreza sobre la mujer.
2. La inequidad y falta de adecuación en la educación y capacitación de las mujeres, así como la desigualdad sobre el acceso que pesa sobre las niñas.
3. La violencia contra las mujeres.
4. El impacto de los conflictos armados sobre las mismas.
5. Las desigualdades entre hombres y mujeres procuradas por las estructuras políticas y económicas.
6. La desigualdad entre los sexos en la distribución del poder y en la toma de decisiones colectivas.

7. La insuficiencia de mecanismos para promover el avance de las mujeres.
8. La falta de cumplimiento y protección de los derechos humanos de las mujeres.
9. La persistencia de estereotipos de las mujeres en los medios y su falta de participación.
10. La desigualdad entre los sexos en el manejo y preservación de los recursos naturales y el medio ambiente.
11. La persistencia y discriminación contra las niñas y las violaciones a sus derechos.

El principal objetivo de esta conferencia fue la adopción de la equidad para lograr un desarrollo sustentable. Lo que llevo a los países firmantes, -entre ellos México- a que se comprometieran entre otras cosas, a introducir un enfoque integral en las políticas para el desarrollo, capaz de generar la equidad entre hombres y mujeres a partir del reconocer que el tema de equidad de las mujeres no es asunto sólo de mujeres, sino que es un asunto de interés general, donde se deben involucrar a hombres y mujeres. De aquí que se busque integrar el enfoque de género para tomar en cuenta la problemática de hombres y mujeres en todas las políticas y programas que los gobiernos implementan, para así, lograr un desarrollo que abarque a ambos sexos por igual.

Como resultado de esta conferencia en México se establecieron once temas prioritarios a considerar: educación, salud, pobreza, trabajo, fomento productivo, familia, derechos y participación en decisiones, violencia, imagen y medio ambiente. Además, se logra reconocer que la desigualdad existente entre hombres y mujeres es un fenómeno multidimensional que reproduce el comportamiento subordinado de la mujer en todos los ámbitos desde el familiar, hasta el de la educación y el empleo, al brindarles menores oportunidades de acceso a ellas; niveles inferiores de salud y bienestar, poca participación en la toma de decisiones etc, aceptando que la desigualdad existe incluso en muchas de las propias instituciones sociales.

Si a esto le sumamos un contexto nacional en el cual se esta generando una transformación estructural de la economía nacional, la cual se centra en la liberación al mercado, así como la integración estratégica de México en bloques comerciales, vemos que se considera necesario poner en marcha una nueva política que permita la equidad de género. De esta manera surge el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, el cual "nace del reconocimiento de que la intervención estatal puede y debe contribuir a transformar y, en lo posible, erradicar las condiciones de discriminación que dañan a las mujeres" (Pronam).

Para ello el gobierno de la republica, considera en el Plan Nacional de Desarrollo la necesidad de "promover un conjunto de programas y acciones para garantizar a la mujer igualdad de oportunidades de educación, capacitación y empleo, dando respaldo efectivo a su papel fundamental en la integración familiar, así como en la formación y la socialización de sus hijos... Se busca con ello atender las legítimas demandas, aspiraciones y anhelos planteados por las mujeres en el sentido de avanzar no sólo en propuestas que persigan cambios de índole material, sino también en transformaciones en las actitudes, creencias prácticas y conductas de hombres y mujeres que posibiliten el fortalecimiento de una cultura de la igualdad que, al preservar lo mejor de nuestros valores y tradiciones, sea también fuente de renovación permanente de relaciones sociales e interpersonales más equitativas e igualitarias" (Pronam).

Este programa fue establecido durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo. En él se destaca el reconocimiento de la necesidad de establecer alternativas mejor articuladas para darle al problema de la desigualdad una profundidad, que los programas anteriores que trataban el tema no lo tenían. De aquí que este programa haya logrado elaborar estrategias que sirven de guía para implementar políticas públicas a partir de un análisis más profundo sobre la situación económica, política y social de las mujeres y los problemas de discriminación y desigualdad que enfrentan (Cf. Brito, 2001:171).

En un seguimiento rápido del Pronam, observamos que hubo varias dependencias institucionales que incluyeron los criterios de equidad de género en sus estructuras y en sus programas. En consecuencia tenemos que la Secretaria del trabajo y Previsión social promueve programas de empleo para mujeres, las protege contra el acoso sexual, y tiene una Subdirección de Programas para la Mujer que se encarga de impulsar beneficios a menores, jóvenes y mujeres. La secretaria de Educación y la de salud emiten normas específicas sobre salud reproductiva y sobre violencia intrafamiliar. En el sector de la vivienda se considera a la mujer como jefa de familia, por lo que se generan programas de subsidios para adquirir vivienda de interés social, otorgándoles igualdad de derechos para obtenerlo. Algunas secretarías que también consideraron la instrumentación de políticas de género fueron entre otras: la Secretaria de Marina, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Consejo Nacional de Población, el DIF, etc.

Para 1998 se genera una nueva estructura mejor organizada, a través de la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer). "de esta forma el Pronam y el Conmujer se convirtieron en entidades distintas, el primero como la guía normativa y programática que orientaría las acciones y tareas a favor de la igualdad de las mujeres y la segunda, como el órgano encargado de su ejecución, control y vigilancia" (Brito,2001:172).

Las principales funciones de la Conmujer son: "establecer las políticas, lineamientos y criterios para la integración, ejecución, seguimiento, supervisión, evaluación y control del Programa Nacional de la Mujer, cuidar la observancia del Programa Nacional de la Mujer por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal... impulsar la aplicación de las políticas estratégicas contenidas en el programa referido, para promover a favor de la mujer la igualdad de oportunidades y plena equidad en el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales y civiles, subrayando la importancia de los derechos humanos, reproductivos, de salud, educación, capacitación, seguridad social y trabajo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo" (citado en Brito,2001:173-174).



Dos años más tarde, en diciembre del 2000, se crea el Instituto Nacional de las Mujeres, y todos los recursos materiales y presupuestales de la Conmujer pasaron a manos de dicha institución. El objetivo principal del Instituto Nacional de las Mujeres es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no-discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; 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 con perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas.
- *Federalismo*, en lo que hace al desarrollo de programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las dependencias responsables de la equidad de género en los estados y municipios.
- *Fortalecimiento* de vínculos con los Poderes Legislativo y Judicial tanto federal como estatal.

En agosto de 2001, el Instituto Nacional de las Mujeres realiza los Foros Nacionales de Consulta para integrar el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD); el cual contempla 9 objetivos fundamentales:

1. Incorporar la perspectiva de género como eje conductor de los mecanismos de trabajo en la Administración Pública Federal.
2. Impulsar un marco jurídico nacional y eficiente en materia de derechos para las mujeres y las niñas, mediante el cual se promoverá y se garantizará el pleno disfrute de estas normas.
3. Fomentar la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres a través de la promoción de programas que contengan una perspectiva de género.
4. Promover el desarrollo de políticas públicas sensibles a las diferencias entre hombres y mujeres que condicionan la pobreza.
5. Fomentar en la sociedad la diversidad, tolerancia y respeto a las diferencias de género.

6. Eliminar las desigualdades que impiden a las mujeres alcanzar una salud integral.
7. Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
8. Garantizar el acceso de las mujeres así como su plena participación en la toma de decisiones y en las estructuras de poder.
9. Fomentar una imagen de las mujeres equilibrada, respetuosa de las diferencias y sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos, y en los medios de comunicación.

El Proequidad es presentado como el compromiso del Gobierno Federal para introducir el enfoque de género en el diseño, ejecución y evaluación de sus políticas públicas, con el fin de establecer en todas las áreas de la Administración Pública Federal, objetivos, estrategias y acciones que permitan la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres. La creación de este programa busca alcanzar la institucionalización de la perspectiva de género en los tres ámbitos de gobierno, para así lograr dar solución a las demandas de la población en: educación, economía, salud, superación de la pobreza, participación política, violencia, derechos humanos, deporte y cultura.

El informe de avances de ejecución del Proequidad 2001-2006 presenta los resultados obtenidos en dicho periodo. Estos indican que de los nueve objetivos del programa, el 45% de las acciones fueron para la institucionalización; el tema de la violencia produjo el 10.5% de las acciones, en relación a la salud encontramos que se dirigieron el 9.1 % de las acciones; en el tema de pobreza se trabajó en un 8.7%; en la economía se alcanzó un 8.1%; el tema de derechos humanos obtuvo el 7.8%; en relación a la educación encontramos que se registró un porcentaje de 5.5%; seguido por el tema de cultura, deporte y medios que alcanzaron un 4% y por último que la participación política apenas alcanzó el 0.9% del total de las acciones ejecutadas por el Programa.

A grandes rasgos estas cifras nos permiten observar que se ha trabajado mucho en lo que a la institucionalización de la perspectiva de género se refiere, pero es de

llamar la atención que en temas tan importantes como la participación política la labor ha sido casi nula, mientras que los relacionados a los derechos humanos, violencia, y pobreza, apenas y se alcanzaron 10% del total de las acciones realizadas por dicho programa; lo cual nos hace pensar que no hay un compromiso de fondo para la creación de políticas que permitan mejorar las inequidades que existen en nuestra sociedad.

### **REVISIÓN DEL INFORME DE LABORES DEL INMUJERES 2001-2006**

El Informe de labores 2001-2006 publicado por el Instituto Nacional de las Mujeres, presenta de manera sintética las acciones que ha puesto en marcha el Gobierno Federal para conseguir la igualdad entre hombres y mujeres, en términos de acceso a las oportunidades, eliminación de la discriminación y erradicación de la violencia.

Tomando como referencia estos resultados se puede realizar una rápida revisión de algunos temas, para saber hasta qué punto éstas acciones cumplen con el objetivo para el cual fueron creadas.

#### *Salud.*

Encontramos las acciones realizadas por la Secretaria de Salud, se han concentrado en el tema del embarazo, prevención y detección de cáncer cérvico-uterino y de mama, ya que, estas enfermedades son la primera y segunda causa de muerte en las mujeres. En cuanto a la salud mental de las mujeres se realizaron talleres sobre anorexia, bulimia y depresión, pues, son enfermedades que han ido en aumento entre la población femenina.

También se realizaron campañas de concientización sobre los derechos sexuales y reproductivos, en las que se proporciona información sobre métodos anticonceptivos. Estas campañas están dirigidas principalmente a las mujeres, porque por lo general son éstas quienes asumen la carga del control y regulación de la fecundidad.

Lo que nos presentan estos programas es una falta de acciones que fomenten la corresponsabilidad del hombre en la reproducción y la planificación familiar, así como su participación durante el embarazo y la crianza de los hijos. Tampoco se advierten programas que permitan, tanto a hombres como a mujeres, adquirir conciencia de la necesidad de elegir libremente cuándo ejercer su sexualidad de manera informada y protegida, lo que derivaría en una autonomía de la mujer sobre su cuerpo. En cuanto al aborto, se sigue considerando un tema tabú, por lo tanto, no se ha realizado ninguna acción para disminuir el problema; a pesar de que en las estadísticas oficiales el aborto ocupa el 6.6% de las muertes por causa materna, las cuales ocupan el tercer lugar de mortalidad en las mujeres. No obstante debemos tomar en cuenta que las cifras relacionadas con el aborto son tentativas debido a la ilegalidad del procedimiento.

*Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.*

En relación con el tema de la violencia, el informe de labores destaca la creación de una línea de atención y canalización telefónica "Por una vida sin violencia", la cual funciona las 24 horas de los 365 días del año, y que proporciona apoyo emocional, intervención en crisis y canalización a los centros de atención especializados, está dirigida principalmente a mujeres, pero también a personas de la tercera edad y personas con discapacidad. Por otro lado, se informa del aumento en la construcción de refugios para mujeres que sufren de violencia y sus hijos, los cuales se encuentran a cargo de las asociaciones civiles, quienes principalmente se encargan de establecerlos.

Dentro de estas acciones no se observan programas que permitan la prevención de la violencia hacia las mujeres, pues la ayuda que brindan estos centros se otorga cuando el problema de la violencia se vuelve insoportable para quienes lo padecen. Asimismo, estos programas no contemplan las causas que generan la violencia, entre las que se encuentran las crisis que produce el cambio de los roles femeninos ya sea en la pareja o en la identidad masculina.

Con relación a los feminicidios en Ciudad Juárez, el informe expresa que se creó en 2004 la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua. Sus acciones consistieron principalmente, en la sistematización de la información sobre los homicidios de mujeres y delitos relacionados, así como la atención a las denuncias de mujeres desaparecidas. Además de otorgar un "auxilio económico" a 77 familiares de 153 víctimas, cuyo monto al 30 de mayo de 2006 ascendió a 15.186,700 pesos

Es importante señalar que los criterios bajo los cuales se entregó el "auxilio", se encuentran en un manual que elaboró la PGR, y que determina que "el auxilio económico se otorgará a los familiares cuando el homicidio se haya cometido dolosamente; si hubiese presentado características o patrones conductuales similares que hayan implicado daño físico o mental, incluido el dolor, el sufrimiento y la angustia grave, y hubieran sido producto de violencia social o intrafamiliar vinculada a razones de género". (La jornada,2005).

Este "auxilio económico" a simple vista puede parecer una disposición importante si tomamos en cuenta que muchas de las víctimas se encargaban de la economía de su familia. Sin embargo, cabe preguntarse si acaso esta decisión no esta dirigida a evitar un impacto político negativo, debido a la presión nacional e internacional a la que han estado sometidas las autoridades encargadas del asunto por la forma en que se investigan los asesinatos, ya que, en muchas ocasiones las autoridades han minimizado el problema e incluso han llegado a culpar a las mismas mujeres de su desaparición además de no tener programas efectivos de protección para prevenir las desapariciones. Algunas de las iniciativas de seguridad pública se resumen en instalación de alumbrado público en algunas paradas de los autobuses y en algunas zonas, lo cual no garantiza que se logre una reducción en los crímenes y sí muestra una falta de sensibilidad por el problema; además de haber dejado de lado la forma de actuar de las autoridades quienes han mostrado tratos discriminatorios al momento de impartir justicia.

### *Estructuras de poder y toma de decisiones.*

Con relación al tema de la incorporación de las mujeres en el ámbito de la política y toma de decisiones, el avance también ha sido muy lento. En general encontramos que los programas implementados para lograr el objetivo de fomentar el acceso y la participación de las mujeres en la toma de decisiones, estuvieron orientadas a la creación de foros y reuniones nacionales con el propósito de sensibilizarlas y proporcionarles información técnica, administrativa, legislativa con perspectiva de género (Cf. Instituto Nacional de las Mujeres,2006b:85). También se realizó la propuesta para incorporar la perspectiva de género al servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal.

Dentro de estas acciones no se incluyen programas que permitan una mayor promoción y creación de igualdad de condiciones para alcanzar la incorporación de la mujer en los puestos de mayor nivel jerárquico, no sólo en los poderes del Estado, sino también en las organizaciones privadas, organizaciones sociales, y demás sectores como el de la salud, la educación, el deporte, las comunicaciones, etc. Por otro lado, no se debe olvidar que para poder competir por mejores puestos, las mujeres necesitan tener garantizada una educación igualitaria, así como la creación de condiciones estructurales que les permitan realizar las actividades en las que deseen participar. Tampoco se están creando medidas que corrijan la idea de que las mujeres están en desventaja –física, emocional o intelectual- con relación a los hombres, y que por lo tanto se desconfíe acerca de sus facultades políticas o laborales, y que esto a su vez incida en el acceso a puestos de mayor jerarquía, así como a una igualdad en el salario por realizar el mismo trabajo.

### *Superación de la pobreza.*

Las acciones efectuadas para el tema de pobreza y mujeres se basaron en el postulado de que "la pobreza de las mujeres se relaciona con los mecanismos desiguales de acceso a los recursos y a oportunidades de capacitación, educación y participación en la toma de decisiones, entre otros" (Instituto Nacional de las Mujeres,2006a:37). De aquí que las principales actividades emprendidas para la superación de la pobreza se hayan concentrado en promociones al trabajo artesanal;

apoyo a microempresas, los cuales incluyen capacitación, microcréditos, asistencia técnica, asesoría e información y comercialización de productos; así como a la realización de trabajos de investigación.

En general, se observa que estos programas están diseñados para reproducir el papel tradicional de la mujer, ya que generalmente concluyen en la creación de empleos con características "femeninas" que tienen que ver principalmente con la habilidad manual, la paciencia, y la docilidad; o bien, que están relacionados con las actividades "tradicionalmente femeninas" -coser, cocinar, cuidar enfermos- y que por lo general son empleos mal pagados, inseguros y con poca movilidad. Esto sin olvidar que representan una prolongación del trabajo doméstico, y de la atención y cuidado que las mujeres proporcionan a los otros integrantes del hogar, y que provoca una sobrecarga de trabajo, en el que las mujeres llegan a cumplir doble o triple jornada.

Asimismo, se continuó con los programas que han existido desde décadas atrás y que consideran a la mujer como una receptora pasiva. Da cuenta de esto el programa Más Oportunidades para la Nutrición, que tiene como objetivo disminuir la anemia en los niños menores de cinco años, así como en las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. De igual forma se encuentra el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), el cual está dirigido principalmente a menores de 12 años, adultos mayores, personas discapacitadas, y mujeres gestando o lactantes.

Dentro del informe se destaca la publicación del observatorio de género y pobreza cuyo objetivo principal es comparar la carga de pobreza entre hombres y mujeres, así como analizar la carga global medida en tiempo, que se refiere a la medición de las horas dedicadas por hombres y mujeres para la realización del trabajo doméstico y extradoméstico, de acuerdo con una clasificación socioeconómica.

Tal parece que este tipo de medidas para superar la pobreza deja de lado el hecho de que la subordinación de las mujeres no necesariamente es derivada de la pobreza, por lo tanto, un alivio de ésta no necesariamente permitirá que se alcance

una equidad en las relaciones de género. Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que la pobreza no tiene que ver sólo con el bienestar económico, sino que incluye factores como la autonomía personal, la independencia y la autorrealización; y estos factores no pueden ser tratados con políticas de superación de la pobreza como las que se están poniendo en marcha. Al revisar estas acciones encontramos que estos programas sociales no están dirigidos para alcanzar un verdadero desarrollo humano de las mujeres, y si están indirectamente dirigidos a la familia, dejando de lado sus necesidades, aspiraciones, intereses y problemas.

En este informe no se encuentra nada que aluda a las limitaciones que las mujeres mantienen, para establecer ellas mismas su poder de decisión de cómo, cuando y donde emplearse, ya que esta decisión muchas veces es determinada por la pareja, el padre, el trabajo doméstico y en especial el cuidado de los niños. Al mismo tiempo, la mayoría de sus ingresos personales son invertidos en el gasto del hogar, y no precisamente en sus propias necesidades -a diferencia de los hombres, quienes siempre guardan una parte de ingreso para el consumo personal aún en situaciones de pobreza-. También hay que tomar en cuenta que el hecho de que aporten más dinero al hogar, no significa que tengan una mayor participación en la toma de decisiones o, que le ayude a disminuir su posición de subordinación. Al contrario, en ocasiones pueden originarse otros problemas como el de violencia familiar, la cual ocurre en el momento en que el marido, desde su posición de dominador, decide controlar el dinero percibido por su compañera.

Estos programas de superación de la pobreza no contemplan una verdadera promoción de las responsabilidades familiares entre mujeres y hombres, principalmente en lo que al cuidado de los hijos se refiere. No hay acciones que permitan aligerar a las mujeres de estas responsabilidades -creación de más guarderías, escuelas de tiempo completo, permisos otorgados a los papás para asistir a los compromisos escolares- y así, proporcionarles más oportunidad para que ellas puedan decidir sin tantos problemas y de manera autónoma el momento en que decidan participar laboralmente.



Cabe destacar que es un gran avance la creación de información estadística e indicadores sociodemográficos con enfoque de género, porque éstas apoyan el diseño de los programas que buscan alcanzar una equidad de género en todos los ámbitos. Por lo tanto, ahora podemos encontrar registros que nos informan de temas como: la violencia contra las mujeres en el seno conyugal, el maltrato infantil, el trabajo doméstico y el uso del tiempo. Con la creación de estas nuevas variables se puede medir de mejor manera la magnitud de las desigualdades que existen entre hombres y mujeres, y por lo tanto, elaborar acciones precisas para alcanzar mejores resultados.

### **CONSIDERACIONES FINALES.**

Como conclusión final a este breve análisis, se puede manifestar que la perspectiva de género sigue siendo vista como sinónimo de lo femenino. Si bien, las acciones realizadas por el Gobierno Federal se han centrado en conseguir un aumento de la participación de las mujeres, en tratar de alcanzar su empoderamiento, en generar accesos para que adquieran algunos recursos, y en tratar de satisfacer algunas de sus necesidades, han dejado de lado el objetivo principal de la perspectiva de género: buscar la transformación del orden de poder que existe entre los géneros, y que incide en las relaciones sociales de la vida cotidiana, para conseguir la creación de una nueva realidad, equitativa, igualitaria y justa.

Tal parece que, para quienes diseñan los programas, la perspectiva de género y sus implicaciones sólo son un requisito más que debe incluirse en la implementación de las políticas públicas, pero no la consideran como una importante ayuda para eliminar la opresión genérica.

## CONCLUSIONES

La apropiación de la perspectiva de género en las políticas públicas es un logro importante del feminismo como movimiento político y social, así como del trabajo teórico y académico que se ha realizado a partir de la década de los 70's; y que ha permitido poner en el debate y la agenda pública no sólo las principales demandas de las mujeres al incorporar temas relacionados con la subordinación femenina en las agendas políticas, sino que ha planteado la necesidad de establecer instituciones gubernamentales dedicadas a resolver los problemas de la desigualdad de género.

Por ello, en algunos países democráticos se ha generado una nueva institucionalidad, que busca incluir y considerar en el diseño de las políticas públicas las demandas, necesidades y programas específicos orientados a las mujeres. La creación de la nueva institucionalidad de género, tiene como base la historia previa caracterizada por la existencia de oficinas de la mujer y de programas específicos dirigidos principalmente a las mujeres en los temas de salud, y superación de la pobreza, motivo por el cual se entiende que muchas veces la nueva institucionalidad continúe coordinando y centralizando los programas que existían anteriormente.

Por lo anterior, es fácil comprender por qué la mayoría de las acciones ejercidas por el Inmujeres sigue respondiendo a una lógica asistencialista, que entiende muy a su modo la equidad de género, y que suele centrar sus acciones en apoyos económicos para la creación de "microempresas"; así como la creación de talleres dirigidos a las mujeres donde se les capacita para incorporarlas a las labores productivas tradicionales como la elaboración de textiles, artesanías, alimentos, comercio, etc.

Esta forma de plantear la perspectiva de género lo que hace es reproducir las relaciones entre hombres y mujeres en sus sitios tradicionales, ya que no está centrada en un verdadero cambio cultural, que permita dejar a un lado los prejuicios

y las ideas ocultas que con relación al género entran en juego al momento de diseñar los proyectos gubernamentales. Estas acciones nos permiten observar que al diseñar programas con una supuesta equidad de género, se sigue pensando que las diferencias entre los hombres y las mujeres son una cuestión de naturaleza, y es lógico pues, son algo con lo que hemos crecido y forma parte de nuestro "sentido común".

La mayoría de estos programas reducen el género a lo concerniente a las mujeres, sin integrar la comprensión y la interpretación masculina, de la condición femenina; y de aquí que muchas veces las políticas dirigidas a las mujeres en vez de beneficiarlas las perjudiquen, pues no toman en consideración que las identidades femeninas están cambiando, pero las masculinas siguen igual, y no saben cómo enfrentar estos cambios, produciendo en los hombres una crisis de masculinidad. Un ejemplo de lo anterior son las acciones que puso en marcha el Inmujeres para la erradicación de la violencia. Estos programas no tienen como prioridad la prevención de la violencia doméstica, es decir, no tienen detectadas cuáles son las áreas de los conflictos familiares que están relacionadas con las identidades masculinas y femeninas tradicionales, y cuáles corresponden a los cambios actuales de relaciones entre los géneros, producto de las transformaciones económicas y sociales.

Las acciones del Inmujeres no buscan cambiar las ideas que se tienen sobre la aceptación de la habitual sumisión femenina, ni la naturalidad y fomento de la agresividad masculina; tampoco se percibe un discurso en el que se integre a los varones para que comprendan que el privilegio del lugar de dominación les ha causado desventajas, pues se les despoja de factores culturales y emocionales, de los que deben prescindir para poder mantener una masculinidad supuestamente superior. Tampoco se está tomando en cuenta los intereses especiales de la mujer y que implican una transformación radical de las relaciones intrapersonales entre hombres y mujeres, para que éstas logren tener una verdadera autonomía al momento de tomar sus propias decisiones, y que a su vez, permitan que los hombres tengan menos poder sobre las vidas de las mujeres.

Para el Inmujeres estas acciones sí han permitido "superar el asistencialismo, y en su lugar impulsamos políticas transversales que consideren las necesidades diferentes de los hombres y las mujeres" (Inmujeres,2006b:5). Pero la realidad nos muestra que aún no se toman en cuenta de manera integral las necesidades de los hombres y las mujeres, y por ello todavía podemos encontrar el problema de la desigualdad existente entre los géneros, reproduciéndose diversas formas en casi todos los ámbitos de la vida social.

Por todo lo anterior no se puede afirmar como lo hace el Instituto que se haya superado el asistencialismo, y que sus políticas estén en la búsqueda de la equidad de género. Sí se están realizando acciones importantes para evitar la subordinación de la mujer, pero éstas deben ser consideradas como elementos necesarios para generar verdaderas condiciones que permitan a las mujeres mejorar su forma de vida en términos de equidad. No se debe asumir la idea de que ya no existe asistencialismo, y que por tanto las acciones que se emprendan de ahora en adelante cambiarán el problema de desigualdad existente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (1996a) "Estudio introductorio" en El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa (Colección antologías de política pública). México. pp. 15-74.
- ----- (1996b)."Estudio introductorio" en La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa (Colección antologías de política pública). México. pp.16-84.
- ----- (1996c)."Estudio introductorio" en Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa (Colección antologías de política pública). México. pp. 15-72.
- ----- (1996d)."Estudio introductorio" en La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa (Colección antologías de política pública). México. pp. 15-91.
- Barquet, Mercedes y Maria de Jesús Méndez Alvarado (2001). "Algunas vertientes de la institucionalización de las políticas de género en México" en Diálogo y Debate # 15-16. México. pp. 33-71.
- Brito Domínguez, Myriam (2001). "El programa Nacional de Mujer y el problema de la desigualdad sexual en México" en Diálogo y Debate # 15-16. México. pp. 164-184.
- Cazés, Daniel. (2000). Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acción pública y civil. CONAPO. México. pp.37-61.

- Escudero, Alexandro. (2004). Aprehender género. Modelo de especialización del sector público. Instituto de la mujer oaxaqueña. Oaxaca. pp.15-33.
- Fernández, Anna M. (1995). "¿Tiene género la política social?" en Carlos M. Vilas (coordinador) Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas. UNAM/Nueva Sociedad. México. pp.131-152.
- Incháustegui, Teresa (1999). "La institucionalización del enfoque de género en las políticas, apuntes en torno a sus alcances y restricciones" en La ventana # 10. México. Diciembre, 1999. pp. 84-123.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2006a). Informe de avances de ejecución del PROEQUIDAD 2001-2006. México. 70 pp.
- ----- (2006b). Informe de labores 2001-2006. México. pp. 59-176.
- Lamas, Marta (2003). "Introducción" en Marta Lamas (comp.) El género. La construcción cultural de la diferencia sexual. PUEG. México. pp. 9-20.
- Nussbaum, Martha (2000). Las mujeres y el desarrollo humano. Herder. España. pp. 15-227.
- Sen, Amartya (1993) "Capacidad y bienestar" en Marta Nussbaum y Amartya Sen (comps.) La calidad de vida. FCE. México. pp. 54-83.
- Serret, Estela (2001). "Género y feminismo" en Dialogo y debate No. 15-16, enero-junio. Centros de estudios para la reforma del estado, México, pp. 86-100.

- Serret, Estela (2004). Género y democracia, IFE (Cuadernos de divulgación No. 23). México 64 pp.
- Tamayo, Jesús (1997). "El análisis de las políticas públicas" en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) La nueva administración pública. Madrid. pp.281-312.

## PAGINAS WEB

- [www.equidad.org.mx](http://www.equidad.org.mx)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- [www.portaldedesarrollo.org/dhumano](http://www.portaldedesarrollo.org/dhumano)
- [www.equidaddegénero:ciudadanía, trabajo y familia](http://www.equidaddegénero:ciudadanía, trabajo y familia)
- .