# *Las políticas públicas y la planificación con enfoque de género*

**Celia Cervantes**

## I. Las políticas

La noción de *policy* o *políticas públicas* la empleó Adam Smith desde 1776 en la ciencia económica como "investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", e implicaba una distinción discursiva/cognoscitiva acerca de los fines u objetivos generales del Estado, así como la discusión acerca de las maneras idóneas de alcanzar estos objetivos.

Sin embargo, el estudio de las políticas públicas como campo multidisciplinario profesional tiene su origen en el artículo *"The policy orientation"* (la orientación de política), de Harold Lasswell, escrito en 1951.[1] En él, Lasswell sostenía que las políticas públicas no sólo tenían que ver con los programas gubernamentales, sino también con "los problemas fundamentales del hombre en sociedad" y que su visión no era meramente nacional, sino que tenía que ver con "los conflictos básicos de nuestra civilización" con una "perspectiva global, en virtud de que la población del mundo constituye una comunidad en la que el destino de unos afecta a otros... [y] el futuro de los objetivos fundamentales dependen del desarrollo mundial en su conjunto".

En la perspectiva de Lasswell y otros teóricos estadounidenses, "como civilización enfrentamos problemas que incluso en el sentido más coloquial son genuinos problemas públicos mundiales (el agujero en la capa de ozono, el sobrecalentamiento del planeta, el agotamiento de los recursos naturales, el desequilibrio entre las sociedades...). Por lo tanto, el objeto de las políticas públicas no es sólo el problema de hacer eficiente el aparato público, sino de tener una visión amplia estatal e internacional vinculada a la democracia y al interés público ciudadano.

Actualmente, es consenso de la comunidad académica y de funcionarios gubernamentales, que el objetivo central de las políticas públicas es coadyuvar a la solución de problemas en el marco del interés público, centrando su atención en:

- Los problemas que tiene que enfrentar todo gobierno para resolver las carencias y necesidades de la sociedad.
- El análisis del proceso de toma de decisiones y formulación de políticas de las instituciones de gobierno. Esto es, el análisis de la llamada "ingeniería gubernamental" enfocada a la dilucidación de los conjuntos de decisiones de carácter público (constitucionales, judiciales o gubernamentales).
- El estudio de las causas de los fenómenos sociales y la discusión acerca de las maneras idóneas de alcanzar determinados fines estatales o colectivos considerados deseables.
- La evaluación de las "soluciones" aplicadas a problemas dados.

## II. Lo público

La noción de *público* en la cultura política occidental la encontramos en la Europa feudal de los siglos XIII a XVI, en la compleja lucha por establecer los derechos individuales frente al monarca. En el sentido grecorromano clásico, se definía a lo "público" en tanto "pueblo". George Buchanan, en la década de los años setenta del siglo XVI, postula por primera vez, contra el principio político del "derecho divino" y el de la tradición, el principio político de la soberanía del público ciudadano, ya sea mediante su consentimiento al monarca en turno o mediante la elección por votación pública del gobernante.

Por el contrario, Jean Bodin, desarrolla la "teoría" de la soberanía absoluta del monarca, en tanto "derecho de imponer leyes a los súbditos sin su consentimiento", sentando las bases intelectuales del Estado autocrático.



*Los súbditos no son creados por Dios para el beneficio del príncipe... Por el contrario, el príncipe es creado para el beneficio de los súbditos.*

En *Vindiciae y contra Tyrannos*, de autor desconocido, se defiende la moderna tesis del origen social (contractual) del Estado, afirmando que "necesariamente, en un principio, los reyes fueron erigidos como tales por el pueblo", que es además "el padre de la ley y ciertamente el autor de ella", por lo que ésta "es más poderosa que el rey y (en consecuencia) el pueblo más poderoso que la ley".

Así, la histórica Acta de Renunciación de 1581 por la que los Estados Generales Holandeses declararon su independencia del rey Felipe II de España señala:

Para ello, y como condición *sine qua non*, se estableció una ley (constitución)basada en los derechos individuales en tanto derechos públicos (derechos individuales de todos los miembros de la *polis*), y sobre todo la subordinación incondicional del gobernante a la ley. De ahí surgen dos estrategias trascendentales para la consecución del bienestar público:

El desarrollo de la teoría de la separación tripartita de los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial).

La "teoría" del voto público ciudadano como mecanismo de selección social periódica de los ocupantes de tales poderes (democracia), que implican la reducción sistemática de las atribuciones y del poder de decisión del gobernante en turno y la vigilancia permanente de su ejercicio.

La tradición liberal democrática moderna ha incorporado además de los sentidos clásicos del vocablo "público" como "bien común o bienestar colectivo", "los miembros de la *polis* (Estado)" y "el alfa y el omega del Estado", las siguientes nociones:

- El bienestar público, en tanto bienestar de los individuos y no como bienestar de alguna supuesta entidad (el "Estado", la "nación", la "colectividad" metafísicamente distinta y superior a los individuos.
- El bienestar público en tanto valor funcional y objetivo estratégico fundamental —"razón de ser"— del Estado y la acción gubernamental.
- Los derechos individuales públicos "de todos los

individuos" (los derechos a la propiedad individual, a la libertad de acción y expresión).

Aquí, sin duda habrán notado que en el término "de todos los individuos" se invisibiliza a las mujeres, o en el mejor de los casos podemos pensar, como hemos tenido que pensar durante cientos de años, que el género masculino incluye también al femenino. La plena participación de la mujer, en condiciones de igualdad, en la vida civil, cultural, económica, política y social en el ámbito local, nacional y mundial y la erradicación de todas las formas de discriminación por motivos de sexo, que consagran diversas leyes, normas jurídicas y convenciones internacionales, dista de ser una realidad en la vida cotidiana de las mujeres de todo el mundo.

Para explicar estas diferencias entre hombres y mujeres, que trascienden el hecho biológico y sus distintas funciones en la reproducción humana, el vocablo sexo resulta insuficiente. En cambio, la categoría género como herramienta teórico-metodológica es más potente para dar cuenta del conjunto de símbolos, valores, representaciones y prácticas que cada cultura asocia con el hecho de ser hombre y mujer, toda vez que este concepto introduce una distinción entre el sexo biológico, con el cual nacemos, y el género, que cultural y socialmente se nos asigna. Es decir, nacemos hembra y varón (sexo biológico) y la cultura nos transforma en mujer y hombre (géneros sociales).

Para construir la igualdad en la diferencia, no basta con declarar la igualdad jurídica del hombre y la mujer, como lo establece, por ejemplo, el artículo cuarto de la *Constitución Política de México*, toda vez que como lo señala el *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000,* "la desigualdad entre hombres y mujeres permea aún la organización de muchas de nuestras instituciones sociales... tanto en el medio doméstico y familiar, como en los diversos ámbitos públicos".[2] De ahí la importancia de comprender que la discriminación debida al género se produce de manera individual y colectiva, deliberada e inconsciente, pues está tejida en las costumbres y la tradición hecha ley, lo cual ha provocado que las mujeres, a consecuencia de su posición social de género, enfrenten situaciones que les impiden participar con plenitud en los espacios geográfico, cultural y económico en que se encuentran insertas.

Aunque cada vez más mujeres ocupan puestos técnicos y científicos e importantes cargos políticos y de la administración pública, es aún mínimo el porcentaje de mujeres que ejercen el poder y participan en la toma de decisiones. No se reconoce fácilmente la sutil discriminación en altos niveles y tampoco se comprenden las barreras invisibles del fenómeno llamado *techo de vidrio,* que consiste en que las propias mujeres se fijan internamente un límite, un techo, a sus aspiraciones.

Un desarrollo más equitativo y democrático del conjunto de la sociedad, que garantice la protección real de los derechos humanos, la equidad social entre los géneros y el ejercicio pleno de la ciudadanía, requiere como condición ineludible, del diseño de políticas públicas que tomen en cuenta las condicionantes culturales, económicas y socio-políticas que, entretejidas por el género, favorecen la discriminación femenina.

El ejercicio de una práctica democrática que comparta con sentido de equidad los logros y los retos, los esfuerzos y los frutos, los costos y los beneficios constituye la base para reescribir la historia de la humanidad desde una perspectiva con enfoque de género que nos beneficie a todas y a todos, sin excepción. Para lograr esto, es necesario que el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas tengan una perspectiva de género.

## III. La planificación con enfoque de género

Este enfoque parte del análisis de los roles y necesidades diferentes que juegan hombres y mujeres en la sociedad y proporciona un marco conceptual e instrumentos metodológicos para incorporar el género dentro de la planificación. Las dos vertientes de la planificación de género más conocidas son:

***Enfoque de las Mujeres en el Desarrollo*** **(MED)**, acuñado a principios de los años setenta por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), con el razonamiento implícito de que "las mujeres son un recurso no utilizado que puede proporcionar una contribución económica al desarrollo".[3]

***Enfoque de Género,*** desarrollado originalmente por feministas preocupadas por la percepción de los problemas de las mujeres en términos de su sexo, por lo que el enfoque de género, más que en las mujeres, enfatiza en los problemas de las mujeres en términos de su sexo, es decir, en términos de la relación social entre hombres y mujeres, una relación en la cual las mujeres han estado sistemáticamente subordinadas.[4]

Los enfoques centrados en el género se preocupan por la construcción social de las relaciones y roles, pues sostienen que las diferencias de género son construidas por determi-

nantes ideológicas, históricas, religiosas, étnicas, económicas y culturales. Sin embargo, a pesar de que en el ámbito internacional, gubernamental y no-gubernamental hay aparente acuerdo respecto a las necesidades de las mujeres y han proliferado oficinas especializadas en los asuntos de la mujer, sobre todo a partir de 1975 en que se celebró en México la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, como lo señala Caroline Moser, "esto no ha significado, necesariamente, que el enfoque de género haya sido incorporado satisfactoriamente en la amplia variedad de disciplinas de planificación preocupadas por la vida de las comunidades de bajos ingresos en los países del Tercer Mundo"[5] porque:

- La mayor parte de las autoridades responsables de la planificación para el desarrollo se muestran renuentes a aceptar el enfoque de género como un aspecto importante.
- Quienes planifican y toman de decisiones, en su mayoría, son hombres.
- Muchos escritos feministas se han preocupado más en resaltar complejidades de las divisiones de género en contextos socioeconómicos específicos que en mostrar cómo desarrollar instrumentos metodológicos que permitan a los profesionales traducir la conciencia de género a la práctica.
- A los planificadores les ha resultado difícil "injertar" el género a las disciplinas de planificación existentes.
- La planificación con enfoque de género se basa en el razonamiento teórico básico de que hombres y mujeres tienen diferentes necesidades debido a que desempeñan diferentes roles en la sociedad, por lo que para identificar estas diferentes necesidades, para hacer "visible" a las mujeres es importante desagregar los hogares y las familias dentro de las comunidades, tomando en cuenta la estructura de los hogares de bajos ingresos y la división del trabajo dentro del hogar. Sólo así se podrá trascender la teoría y práctica de la planificación occidental, que asume fuera de la realidad empírica que lo doméstico consiste en una familia nuclear de esposo, esposa y dos o tres hijos; que dentro de lo doméstico hay una clara división sexual del trabajo en la cual el hombre de familia, como "proveedor", está básicamente involucrado en un trabajo productivo fuera del hogar, mientras que la mujer, como esposa y "ama de casa", asume la responsabilidad total del trabajo reproductivo y doméstico.
- Esto lleva implícito el supuesto de que dentro del hogar hombre y mujer tienen igual control sobre los recursos y el poder de toma de decisión en los asuntos. Este modelo abstracto y estereotipado de la sociedad y de la división del trabajo (considerado como un reflejo del orden "natural" y reforzado ideológicamente por el sistema legal y educativo, los medios de comunicación y los programas de planificación familiar, por ejemplo), en su interior ha mostrado severas limitaciones en su aplicación, especialmente con relación al triple rol[6] de las mujeres y con los hogares donde la mujer es jefa de familia.
- Todavía en la mayoría de las sociedades predomina el estereotipo del proveedor masculino, donde los hombres no tienen un rol reproductivo claramente definido. Todavía, hombres y mujeres asumen trabajos diferentes en la comunidad: mientras que las mujeres tienen un rol de gestión comunal basado en el abastecimiento de productos de consumo colectivo, los hombres tienen un rol de liderazgo en la comunidad, en la cual se organizan en el nivel político formal. Esto es, que mientras las mujeres constituyen la masa de miembros voluntarios en una organización, los hombres se involucran en puestos de autoridad directa y trabajan a cambio de un sueldo.
- En un contexto donde los hogares no son homogéneos en su estructura familiar y donde un tercio de los hogares del mundo están encabezados por mujeres, cuya situación varía dependiendo del estado civil de la mujer, el contexto social de liderazgo femenino, su acceso a recursos productivos y sus ingresos, la situación de estos hogares y particularmente de las mujeres y las niñas se torna delicado, debido a que por su acceso limitado al empleo y servicios básicos, frecuentemente caen debajo de la línea de la pobreza y se cuentan entre las más pobres de entre los pobres.
- Los dos tipos de planificación empleados en México no tienen una perspectiva de género. El

*enfoque sectorial* no ofrece estrategias integrales para las mujeres (por ejemplo: la planificación en el empleo, visualiza a los individuos en su calidad de trabajadores asalariados y asume la existencia de un apoyo doméstico), mientras que la *planificación para el bienestar social* ha concentrado una visión de la mujer en su rol de madre-esposa y no considera adecuadamente las actividades de la mujer trabajadora.

- Una planificación con enfoque de género atiende a dos elementos principalmente:
- **Primero:** Las *necesidades prácticas de género*, que responden a la pregunta: ¿cuáles son los intereses, las preocupaciones prioritarias de las mujeres? De la identificación de estos intereses surgen: las necesidades de planificación, la formulación de los requerimientos, la definición de políticas de género, los instrumentos y las técnicas para implementar acciones.
- Las necesidades prácticas de género son una respuesta a una necesidad inmediata percibida, que las mujeres identifican desde un contexto específico y pueden estar determinados por su posición de clase, su identidad étnica, la similitud biológica como mujeres y su rol de género. Generalmente son necesidades prácticas de género: la gestión de vivienda y servicios públicos, la salud de la familia, la provisión de alimentos, el ingreso económico. Por lo tanto, en términos de planificación, las políticas para enfrentar las necesidades prácticas de género se enfocan hacia el terreno doméstico, las actividades de generación de ingresos y los requerimientos de vivienda y servicios básicos a nivel comunidad.[7]
- **Segundo:** Las *necesidades estratégicas de género*, que se formulan a partir del análisis de la subordinación de las mujeres con relación a los hombres, por lo que su fin es lograr una organización más igualitaria y satisfactoria de la sociedad, en términos de su estructura y de la naturaleza de las relaciones entre los hombres y las mujeres.
- De la misma manera como ocurre con las necesidades prácticas de las mujeres, las necesidades estratégicas de género varían según el contexto cultural y socio-político, pero en términos generales atienden a la abolición de la división sexual del trabajo, el alivio de la carga del trabajo doméstico, el cuidado compartido de los niños, la eliminación de formas institucionalizadas de discriminación (derecho a la tenencia de la tierra, acceso al crédito, igualdad política, libertad de elección sobre la maternidad, adopción de medidas adecuadas contra la violencia).
- Maxine Molyneux afirma que "al margen de algunos ejemplos optimistas, la intervención aislada del Estado no ha eliminado ninguna de las causas persistentes de la desigualdad entre los géneros en la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, no ha logrado responder a las necesidades estratégicas de género que para las feministas son los intereses "reales" de las mujeres".

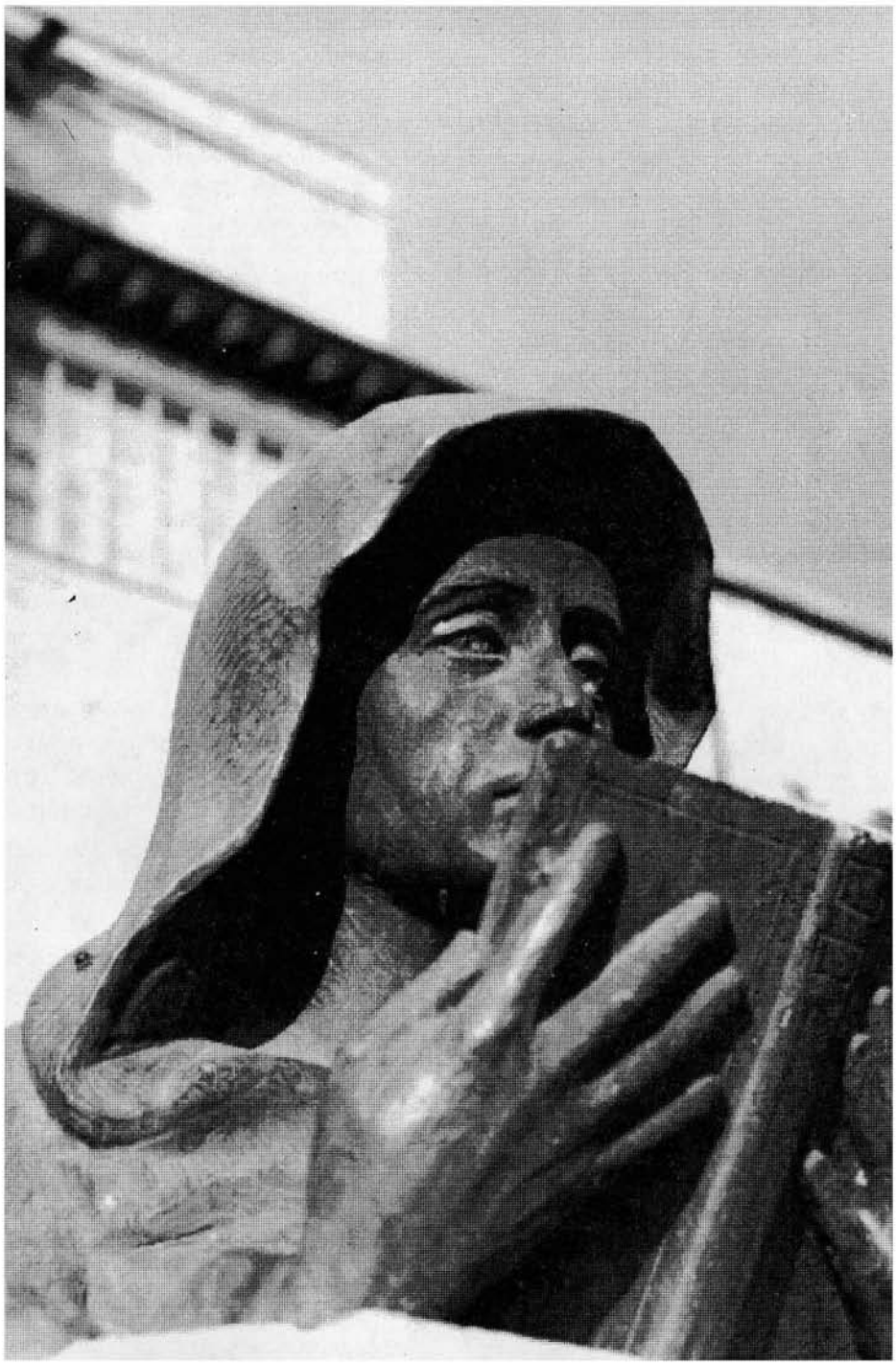
## IV. Las mujeres en la esfera pública: avances y desafíos

La participación de las mujeres en el ámbito público, y más específicamente en el sistema político de cualquier Estado-Nación, refleja que la subrepresentación femenina en las instancias del poder es un fenómeno no sólo nacional sino universal, común en las sociedades contemporáneas.

El protagonismo social de las mujeres no se traduce fácilmente en presencia política institucional, aun cuando en los últimos decenios se han logrado adelantos en la participación política de las mujeres, a través de organizaciones femeninas, redes y movimientos que han comenzado a influir sobre la política local, nacional e internacional.

Sin embargo, aún no hay ningún país en el mundo en que las mujeres disfruten de una condición política, un acceso o una influencia en igualdad de condiciones con el hombre. En momentos en que nos aproximamos al próximo siglo, la mayor parte de las decisiones que afectarán decisivamente el futuro de este planeta son adoptadas sin la contribución de la mitad de sus habitantes, pues las mujeres son casi invisibles en las instituciones políticas oficiales.

Indicadores de esta situación es que a escala mundial, las mujeres representan sólo del 5% al 10% de los líderes políticos oficiales del mundo[8] y que en México de un total de 53 835 servidores públicos que ocupan cargos de mandos medios y superiores en las dependencias de la administración pública federal, el



27% corresponde a mujeres (14 534), de las cuales el mayor número se concentra en los puestos de jefatura de departamento (8 361) y de subdirección de área (3 289) y disminuye el porcentaje conforme se avanza en el organigrama institucional: 21.1% en el nivel de coordinador general y puestos homólogos, 4.7% en el de subsecretario de estado y 0.9% (sólo 2 mujeres) en el de titular de la Secretaría de Estado.[9]

Respecto a la participación de las mexicanas en el ejercicio legislativo de la Cámara de Diputados, tenemos que en 16 legislaturas y 48 años, las mujeres han ocupado 476 curules, de las 4 948 que han habido, lo que representa poco menos del 10% del total.[10] Asimismo, en las últimas 12 legislaturas (de la XLVI a la LVII), las mujeres han ocupado 64 escaños de los 630 de la Cámara de Senadores, lo que representa poco más del 10% del total (cabe mencionar que durante el mismo periodo, el estado de Colima ha tenido 4 diputadas federales y 4 senadoras, aunque hubieron de pasar 11 legislaturas y 31 años desde 1953, año en que a la mujer se le reconoce jurídicamente su derecho al voto y a ser electa, para que las mujeres de Colima estuviéramos representadas en el Congreso).

En lo que respecta a los gobiernos estatal y municipal, en el estado de Colima, porcentualmente de manera similar al resto de los estados de la República, el 20% de los escaños en el Congreso lo ocupan las mujeres, uno de los diez municipios del estado es gobernado por una mujer y en el Supremo Tribunal de Justicia, hay sólo una magistrada entre siete.

Los actuales problemas sociales, económicos, ambientales, jurídicos y políticos, no pueden ser abordados ni resueltos por los gobiernos si no reflejan las necesidades de las mujeres. Para ello se requiere, por un lado, garantizar su participación en condiciones de equidad y, por el otro, que las cuestiones de interés para el género femenino figuren en el temario político. Además, que las mujeres tengan la autoridad y la destreza política necesarias para impulsar y concretar políticas públicas con perspectiva de género.

Es fundamental y urgente avanzar en el cumplimiento de los retos prioritarios del *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000* (que desde nuestra perspectiva es un documento valioso y congruente con la situación de las mujeres y sus necesidades prácticas y estratégicas de géne-

ro, pero al que le falta el respaldo de los gobiernos federal y estatal a través del suministro de recursos económicos, materiales y humanos para dar cumplimiento a sus objetivos y metas). Más allá del discurso político, la sociedad mexicana reclama trascender con los hechos para:

- Superar los rezagos educativos y mejorar las oportunidades de educación de las mujeres.
- Garantizar el acceso de las mujeres a servicios integrales de atención de la salud.
- Fortalecer las capacidades de las mujeres y promover su participación en todos los niveles y ámbitos de decisión.
- Defender y proteger los derechos de las mujeres.
- Prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres.
- Combatir la pobreza que aqueja a las mujeres.
- Apoyar a las mujeres trabajadoras.
- Propiciar una distribución más equitativa de las tareas y responsabilidades domésticas y extradomésticas entre hombres y mujeres.
- Reconocer y valorar la contribución del trabajo no remunerado de las mujeres para la economía y el bienestar de la familia.
- Propiciar la eliminación de imágenes estereotipadas de la mujer.

A escasos meses de que concluya formalmente el *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000* (cuya evaluación global suponemos que se hará en marzo del año 2000), comprobamos la vigencia de estos retos y nos unimos al imperativo de trastocar en realidad sus objetivos, estrategias y planes en beneficio de todas y todos, especialmente de la nueva generación de mexicanas y mexicanos que hoy viven su niñez y que serán los y las ciudadanas del nuevo milenio.♦

## *Notas*

[1] Lasswell, H. "The policy orientation", en: H. J. Lasswell y J. Lerner (editores). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford University Press, 1951.

[2] Secretaría de Gobernación. *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000*, p. 5.

[3] Moser, Caroline. "La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", en: *La perspectiva de género: guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*. México: CONAPO, 1996, pp. 169-198.

[4] Oaklay (1972) ofrece un resumen de la distinción entre sexo y género, mientras que Whitehead (1979) ha resaltado las razones para elegir el término de "subordinación" más que el de patriarcado para referirse al carácter general de las relaciones entre hombres y mujeres.

[5] Moser, *Caroline. Op. cit.*, p. 170.

[6] **Primero**: el trabajo reproductivo, de crianza y doméstico. **Segundo**: el trabajo productivo, (esto es el trabajo como un valor de cambio, real o potencial. Esto incluye el trabajo en el sector formal e informal, así como en empresas familiares. Aunque no se le considera así, el trabajo reproductivo también es productivo) y **tercero**: el trabajo de gestión comunal.

[7] *Maxine Molyneux* (1985).

[8] UNICEF-UNIFEM. *Carpeta informativa sobre la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 1995.

[9] PRONAM-CONMUJER. *Programa Nacional de la Mujer "Alianza para la Igualdad". Informe de avances de ejecución* (8 de marzo de 1999), p. 106.

[10] PRONAM. *Más mujeres al Congreso*, 1997, p. 231.