

Legislar

para la igualdad

*La importancia de los diagnósticos
con perspectiva de género en la
definición de las políticas públicas*

Introducción

*Autora: Adriana Medina Espino**

La institucionalización de la perspectiva de género (IPEG) implica el cumplimiento de una serie de requisitos básicos entre los que se encuentra la elaboración sistemática de diagnósticos con enfoque de género, encaminados a sustentar las políticas públicas.

En el presente texto se abordan algunos elementos teórico-conceptuales así como los componentes básicos en torno a los diagnósticos con perspectiva de género que sirvan de base para la elección y formulación de las políticas públicas. Se trata de exponer de manera general la importancia del tema, así como ofrecer elementos de análisis que contribuyan al quehacer legislativo en la materia.

I. Los diagnósticos como parte de las políticas públicas

Las políticas públicas hacen referencia a las medidas de acción que utiliza el Estado para su intervención sobre los procesos sociales (Arranz, 2000:35), las cuales se configuran a través de un conjunto de etapas, entre las que se encuentra la elaboración de diagnósticos como herramienta de sistematización y análisis de información utilizada para identificar y abordar problemas dentro de una institución o una situación social dada (Inmujeres, 2007:51).

En el contexto de las políticas públicas, los diagnósticos son fundamentales en la definición de los problemas y de la

agenda pública, así como en la formulación, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación de las políticas. Su importancia radica en que cualquier intervención gubernamental requiere una descripción de las condiciones sobre las que se va a actuar (diagnóstico), misma que debe contener supuestos causales y, por tanto, capaz de presuponer una explicación; mostrar las situaciones problemáticas para después dar paso a su solución (pronóstico), lo que implica mantener una congruencia e integralidad entre los objetivos que se buscan y la forma como se van a alcanzar (Aguilar, 1996).

En este sentido, habría que considerar que para la realización de los diagnósticos no existe un procedimiento estándar o único, sino que se requiere la utilización de diversas técnicas de análisis e investigación para recolectar e interpretar la información según la "naturaleza del problema". Por ejemplo, pueden realizarse diagnósticos institucionales, sociales, ambientales, organizacionales, entre otros, y cada uno tendrá una manera particular de abordar las dimensiones de estudio.

Un elemento importante relativo a los diagnósticos de política pública es que a través de éstos se expresan los marcos interpretativos gubernamentales acerca de la realidad social, como principios de organización que transforman la información fragmentaria o casual en problemas políticos estructurados y significativos en los que se incluye, implícita o explícitamente, una solución (Bustelo y Lombardo, 2004). De tal forma que los marcos de política pública expresados en los diagnósticos se entienden no como meras descripciones de hechos, sino como construcciones o representaciones específicas de las instancias estatales que buscan dar significado a la realidad, al estructurar de

* Egresada de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (UAM-A) de la Licenciatura en Sociología. Cursó la Maestría en Estudios de Género en el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM) en el Colegio de México. Desde distintos espacios ha trabajado en temas relativos a la igualdad de género y el adelanto de las mujeres. Ha sido integrante de la organización de la sociedad civil Kínal Antzetik A.C. y asesora en el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. Actualmente se desempeña como investigadora en el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

determinada manera la comprensión de la misma.

Los marcos interpretativos a través de los cuales se sostiene la definición de los problemas políticos, incluyendo los diagnósticos de la agenda pública, tienden a mostrar las medidas estratégicas visualizadas por parte de las y los actores políticos, quienes dan relevancia a determinados problemas o asuntos sociales y no a otros (Bustelo y Lombardo, 2004); por ello se considera que cada tema de la agenda pública contiene en sí, una particular representación de cuál es el problema, así como el tipo de respuestas planteadas.

II. Los diagnósticos con perspectiva de género

El análisis de género aplicado a las políticas públicas consiste en identificar y considerar las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, a fin de ubicar los efectos de éstas en la vida de las mujeres y los hombres, así como en las relaciones entre ambos.

La metodología del análisis de género requiere incluir variables como: etnia, edad, clase, procedencia rural/urbana, escolaridad, ingresos, etcétera, para evitar hacer generalizaciones que obvian las especificidades del contexto en que se producen las relaciones de género. En este sentido, los diagnósticos con perspectiva de género elaborados para sustentar la planeación de políticas públicas deben observar dos intenciones: una social y otra institucional (Inmujeres 2007:51).

Su intención social estaría encaminada a exponer la situación diferenciada y desigual entre mujeres y hombres en los

distintos ámbitos de la sociedad, en esferas como la salud, la educación, el trabajo, la toma de decisiones, la pobreza, la vulnerabilidad frente a la violencia y todas aquellas dimensiones sociales referidas al género. La elaboración de estos diagnósticos demanda como requisitos básicos, contar de manera actualizada con datos estadísticos, demográficos y sociales desagregados por sexo, grupos de edad, escolaridad, ingreso, ubicación geográfica, etcétera, que permitan distinguir las brechas de desigualdad de género, las cuales indican la distancia entre mujeres y hombres respecto a las oportunidades en el acceso, uso y control de los recursos socialmente disponibles.

Entre los elementos conceptuales que la teoría de género ha aportado, y que deben ser considerados en la elaboración de estos diagnósticos, se encuentra la distinción entre necesidades prácticas y necesidades estratégicas, mediante las cuales puede determinarse la condición y posición social de las mujeres, así como el alcance de los objetivos de los proyectos, programas o acciones públicas adoptadas por los gobiernos.

Las necesidades prácticas de las mujeres se encuentran vinculadas a su condición social, la cual hace referencia a las características socioeconómicas que configuran sus niveles materiales de vida, a las circunstancias en que viven y se desarrollan. Expresa el grado de satisfacción de las necesidades prácticas e inmediatas y los niveles de bienestar de las mujeres. Entre los indicadores utilizados se hace uso de la información relativa al acceso de las mujeres a la educación, la salud, el agua potable, la vivienda, la higiene, el trabajo remunerado, entre otros, que permiten ubicar su calidad material y ambiental de vida (PNUD, 2006; Inmujeres, 2007).

Por otro lado, las necesidades estratégicas de las mujeres están vinculadas a su posición social, la cual hace referencia a la ubicación de la población femenina en la estructura de poder que prevalece en una sociedad. Se mide en términos de las diferencias de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al poder político, al poder económico, a los recursos productivos, al ingreso, a las oportunidades de empleo, a la participación en los cuerpos legislativos, a la vulnerabilidad ante la pobreza y la violencia, etcétera. Su análisis comprende el reconocimiento social, el estatus, la disposición de las fuentes de poder que incluye el control de los activos productivos, la información, el liderazgo, la participación en la toma de decisiones, entre otras dimensiones (PNUD, 2006; Inmujeres, 2007).

El uso del binomio condición/posición de las mujeres como herramienta conceptual y operativa permite comprender cuáles son los factores y mecanismos sociales, económicos y culturales que mantienen a las mujeres en situaciones de desventaja y subordinación en relación con los hombres.

Respecto a la intención institucional que debe observar la elaboración de los diagnósticos con perspectiva de género para sustentar la planeación de políticas públicas, ésta se refiere al papel fundamental de dichos diagnósticos en el proceso de implementación de la estrategia de transversalidad, a través de la cual se busca que la perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas de política pública (Consejo de Europa, 1999:26). Ello implica que los diagnósticos con perspectiva de género deben tener como intención central promover el proceso de

institucionalización de la perspectiva de género (IPEG).

Los diagnósticos institucionales con perspectiva de género deben tratar de captar las oportunidades y fortalezas de las y los agentes interesados en anclar el género en las políticas, programas y acciones públicas, por ello es importante tomar en consideración una técnica utilizada con frecuencia y conocida como FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), cuya matriz relaciona la información del contexto con la información interna de las organizaciones y los agentes que impulsan una acción de cambio. Producto de este ordenamiento es la obtención de elementos para priorizar planes de incidencia e impacto institucional.

El análisis FODA es un diagnóstico estratégico de la situación institucional. Su objetivo es identificar en el presente, la situación general de la entidad, programa, proyecto, acción, etcétera. Este diagnóstico permite una anticipación en todas las facetas del cambio deseado, además de facilitar un consenso sobre la prioridad de los factores involucrados y ubicar el punto inicial de la acción u objetivos estratégicos que posibiliten los cambios. Es en ese primer momento cuando debe realizarse la reflexión acerca de la oportunidad de incorporar la perspectiva de género en el quehacer de la entidad, programa, proyecto, acción, etcétera (Camargo, 2005:4-6).

De tal manera que los diagnósticos con perspectiva de género elaborados a partir del análisis FODA, pueden contribuir de manera sustantiva a definir el momento adecuado para capitalizar fortalezas, aprovechar oportunidades, reducir debilidades y neutralizar amenazas y convertirlas en oportunidades para la institucionalización de la perspectiva de género.

III. La ausencia de diagnósticos con perspectiva de género en las políticas públicas del país

Las políticas públicas en México se caracterizan en general por la carencia de diagnósticos que guíen su quehacer institucional, más aun en los casos de aquellas políticas (las menos) que contemplan algún tipo de diagnóstico, éstos adolecen de una mirada de género.

Así por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), que es el programa rector en el que se enmarcan las políticas públicas del gobierno federal en el actual sexenio, no incluye de manera transversal en su contenido la perspectiva de género. Ello se observa al considerar que no está incluida y no forma parte de los diez objetivos nacionales descritos en el PND, tampoco se expresa en el lenguaje utilizado, y en general en el cuerpo del documento, en el cual no se explicita la situación de las mujeres con respecto a los hombres en los distintos apartados y temas relevantes para el gobierno federal expuestos en el PND.

En el caso de los diagnósticos, que sustentan los diferentes temas de los cinco ejes que conforman al PND vigente, muy pocos aluden a la situación de desigualdad entre mujeres y hombres. Ubicamos en particular dos temas inscritos en el eje 3 *igualdad de oportunidades*, éstos son el “3.4 pueblos y comunidades indígenas” y “3.5 igualdad entre mujeres y hombres” (Presidencia de la República, 2007:199-211). Sin embargo, aun en estos diagnósticos se carece de datos e indicadores estadísticos básicos como son el desglose por sexo, grupos de edad, ingreso, participación en espacios de toma de decisiones, etcétera, y demás información sustantiva que permitan ubicar de mejor manera las brechas de desigualdad de género en las

esferas de atención planteadas en el PND vigente.

Esta situación expresa limitantes y obstáculos importantes para el proceso de institucionalización de la perspectiva de género (IPEG) en el país, ya que en la medida en que el PND no expone con claridad la necesidad de promover la IPEG a través de su incorporación transversal, que incluya el contenido de sus diagnósticos, ello también se refleja en los programas sectoriales de la Administración Pública Federal derivados del PND, mismos que, en general, carecen de un enfoque de género.

Asimismo, habría que considerar lo expuesto en el artículo 29 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), el cual señala que: “El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres será propuesto por el Instituto Nacional de las Mujeres y tomará en cuenta las necesidades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como las particularidades de la desigualdad en cada región. Este Programa deberá integrarse al Plan Nacional de Desarrollo así como a los programas sectoriales, institucionales y especiales a que se refiere la Ley de Planeación”.

El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) al que hace referencia la LGIMH, fue publicado en julio de 2008. En él se incluye un breve diagnóstico de la situación de las mujeres mexicanas en distintas esferas de la vida, en el ámbito federal (Inmujeres, 2008:11-15). En el diagnóstico presentado se omite información relativa a las necesidades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como las particularidades de la desigualdad de género en cada región del país, acorde a lo mandatado en la LGIMH; además, a la fecha, sigue pendiente la integración del Proigualdad

al PND y al resto de los programas señalados en la citada ley.

En el ámbito de las medidas, proyectos, programas y acciones derivadas de los programas sectoriales, su implementación se lleva a cabo sin contar, en la mayoría de los casos, con diagnósticos que permitan ubicar las características de la problemática que busca ser atendida, menos aun se contemplan elementos de la perspectiva de género. En este sentido habría que mencionar que, con base en su información pública, no es posible ubicar con claridad los motivos que derivan en la ausencia de diagnósticos actualizados con perspectiva de género.

Aunque se pueden advertir, entre otros elementos: a) la ausencia del enfoque de género de manera transversal en el PND y los programas sectoriales de los cuales se derivan las medidas y acciones de política pública; b) la falta de integración del Proigualdad en el PND, los programa sectoriales, institucionales y especiales referidos en la LGIMH; c) la falta de asignaciones presupuestales para tal fin; d) la carencia de mecanismos que aseguren la elaboración de diagnósticos actualizados con perspectiva de género, en los cuales se sustente la implementación de medidas, programas y acciones de política pública.

Comentarios finales

En la actualidad resulta imprescindible que las distintas dependencias y entidades de la administración pública incorporen, como parte del ciclo de las políticas públicas, la elaboración de diagnósticos con perspectiva de género que contemplen tanto su intención social (esto es, la condición y posición social de las mujeres en relación con los hombres), como su intención institucional (la

transversalización de la perspectiva de género).

Un primer paso consiste en la integración del contenido del Proigualdad al marco normativo que rige los programas, medidas y acciones concretas de política pública, a fin de regular los lineamientos y mecanismos institucionales que reorienten el quehacer de la administración pública hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Asimismo, es fundamental avanzar en la generación y difusión de información relativa a las necesidades de las entidades federativas y los municipios, así como las particularidades de la desigualdad de género en cada región del país.

De igual manera, se requiere que la administración pública contemple la asignación de recursos para la elaboración de diagnósticos actualizados con perspectiva de género, en torno a su quehacer y oferta institucional, los cuales sirvan de base para la planeación estratégica, la mejora y, en su caso, el rediseño institucional.

Un elemento a tomar en cuenta es la pertinencia de la celebración de convenios y acuerdos entre las dependencias y entidades de la administración pública con instituciones académicas, de investigación y de la sociedad civil, especialistas en temáticas referidas al enfoque de género, que facilite la elaboración y actualización de los diagnósticos con perspectiva de género; lo que implicaría el reconocimiento eficiente por parte de la administración pública de las necesidades y situaciones diferenciadas de mujeres y hombres a fin de buscar un mayor bienestar social.

La importancia y necesidad de contar con diagnósticos actualizados desde la

perspectiva de género en la administración pública del país radica, entre otras cosas, en: mejorar la orientación de las políticas; dotar de mayor eficacia y eficiencia cualquier intervención gubernamental; promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del gobierno federal, así como los distintos órdenes de gobierno; priorizar acciones encaminadas a elevar la calidad de vida de las mujeres que contribuyan a resolver el problema de la desigualdad por motivos de género, al atender las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos; vincular adecuadamente las políticas para crear sinergias entre los programas y acciones tendientes a promover la igualdad entre mujeres y hombres y evitar duplicidad de esfuerzos, así como transparentar la asignación y el gasto de los recursos públicos.

Así, la elaboración de diagnósticos actualizados desde la perspectiva de género en la administración pública del país, constituye un elemento fundamental para que las políticas implementadas guarden una consonancia efectiva con el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y la promoción de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Referencias

Aguilar, L. (1996). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. (Segunda Edición). México: Miguel Ángel Porrúa.

Bustelo, M. y Lombardo, E. (2004). *Mainstreaming de género y análisis de los diferentes "marcos interpretativos" de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ*, Ponencia presentada para la Jornada Nacional sobre 'Mainstreaming de Género: conceptos y estrategias políticas y técnicas', Unidad de Igualdad y Género, Sevilla, España.

Camargo, I. (2005). *Elementos de la planeación estratégica desde la perspectiva de género*, módulo tres, México: Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.

Consejo de Europa (1999). *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas"*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming. Serie documentos, número 28, Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Instituto Nacional de las Mujeres (2007). *Glosario de género*, México: Autor.

Instituto Nacional de las Mujeres (2008). *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012*, México: Autor.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: Flacso-México.

Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Autor.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). *Sobre la condición y posición social de las mujeres*, Consultada el 24 de noviembre de 2006 en <http://www.americalatinagenera.org/tematica/gender.php>