



Manual para el proceso de planeación de programas de atención a mujeres en la administración pública estatal en Chihuahua



**GOBIERNO
FEDERAL**

Este material se realizó con recursos del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, empero el Instituto Nacional de las Mujeres no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por las (los) autores del presente trabajo.

**MANUAL PARA EL PROCESO DE PLANEACIÓN
DE PROGRAMAS DE ATENCIÓN A MUJERES EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL EN
CHIHUAHUA**

Instituto Chihuahuense de la Mujer

Noviembre 2012

Dr. Francisco Cos-Montiel

Índice

Presentación

1. Introducción

2. Marco legal

3. Conceptos Clave

4. Entendiendo el contexto

5. Diseñando la intervención

Presentación

Este Manual concluye un proceso que inició en el 2011 con el desarrollo de un diagnóstico que permitió conocer la oferta de programas gubernamentales del Estado de Chihuahua para atender las necesidades e intereses de las mujeres. Posteriormente se elaboró un Programa que detallaba las grandes áreas de programación para consolidar las acciones existentes del gobierno para atender a las mujeres. Aunque este enfoque es diferente al de transversalización, no se contradicen y busca avanzar simultáneamente en la tarea de integrar el género en la política pública a todos los niveles. Como paso siguiente, en agosto del 2012, se llevó a cabo un taller con los enlaces de género de las distintas dependencias de la administración pública estatal para socializar los hallazgos tanto del diagnóstico como del programa. Durante el mismo se detectó la necesidad de contar con más elementos para la integración de una oferta más coordinada de programas para la atención de las mujeres en Chihuahua. Por tal motivo se decidió elaborar el siguiente manual cuyo objetivo es brindar algunas herramientas a los y las planificadoras de políticas públicas a coordinar los programas existentes de la administración que atienden a las mujeres chihuahuenses. Cabe destacar que no se trata de un manual para la transversalización de la perspectiva de género y por lo tanto no tiene un alcance tan amplio. Por el contrario, busca demostrar que es posible mejorar la eficiencia de los programas y así mejorar la atención del estado.

Este manual busca en primer lugar aclarar diversos conceptos en materia de una política pública con perspectiva de género, incluyendo la diferencia entre los ámbitos materiales y culturales de transformación de la política pública. Asimismo, busca ayudar a identificar las oportunidades, brindar estrategias de coordinación y de innovación y construir intervenciones que sean posibles de monitorear y evaluar. Todo escrito de una manera sencilla y concreta que permita al lector su fácil aplicación.

Si bien el manual representa una serie de pasos que tienen como intención brindar una guía práctica a los planificadores de políticas públicas, de ninguna manera busca dictar “recetas de cocinas”. Los distintos elementos del manual deben adaptarse a las

distintas realidades y situaciones de la administración pública estatal y municipal. Como bien lo demuestra el manual, la planeación de la perspectiva de género no puede ser un proceso lineal ni perfectamente planificado. Las oportunidades políticas, la flexibilidad y el poder adaptarse rápidamente a las circunstancias es esencial. Al mismo tiempo, tampoco puede ser un proceso aleatorio y sin dirección, la facilidad con la que las prioridades de género quedan subsumidas ante otros problemas es motivo de alerta, por tal motivo esperamos que los planificadores de políticas públicas encuentren este manual lo suficientemente consistente como para guiar buena parte de su tarea para brindar una mayor y mejor cobertura a las mujeres Chihuahuenses.

Introducción

El Instituto Chihuahuense de la Mujer (ICHMujer) es la instancia encargada de coordinar la política de equidad de género de Chihuahua para lograr que las mujeres disfruten sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales. Tiene como prioridades proteger los derechos humanos de las mujeres, desatar procesos de empoderamiento, transformar roles y relaciones de género, institucionalizar la perspectiva de género en el gobierno de Chihuahua, y realizar acciones para la prevención de la violencia de género.¹

En este marco, durante el 2011 el ICHMujer comisionó dos proyectos de suma importancia: el *Diagnóstico para Identificar Acciones Afirmativas a Favor de las Mujeres en el Poder Ejecutivo Estatal de Chihuahua* y el *Programa de Seguimiento y Evaluación con Perspectiva de Género a Programas de Atención a Mujeres en la Administración Pública Estatal en Chihuahua*. Ambos proyectos sientan el precedente para que el ICHMujer pueda alcanzar sus objetivos de manera más efectiva, ya que a través de estrategias novedosas de coordinación de programas dirigidos a mujeres en México, proponen una vía para que las mujeres de Chihuahua puedan ejercer sus derechos plenamente en cada etapa de vida.

El *Diagnóstico para Identificar Acciones Afirmativas a Favor de las Mujeres en el Poder Ejecutivo Estatal de Chihuahua* (a partir de ahora “el Diagnóstico”) tuvo como objetivo conocer el estado de los programas sociales y acciones afirmativas para mujeres que existen al nivel del Poder Ejecutivo Estatal en Chihuahua. A través del cruce entre la oferta y demanda de dichos programas y acciones el Diagnóstico identificó las brechas que existen en términos de la protección a los derechos de las mujeres y el fomento a su participación social, política y económica.

La metodología del Diagnóstico utilizó una nueva clasificación de los programas con información obtenida de las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal. Las categorías que se identificaron son las siguientes: programas de atención general, programas generales en donde se pueda identificar a los beneficiarios de manera

¹ Instituto Chihuahuense de la Mujer, “Nuestra identidad”, <http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/>

clara, programas generales que estén diseñados con una perspectiva de género, y programas dedicados exclusivamente a mujeres. También se realizó un análisis por sector, en donde se analizaron los programas con perspectiva de género y/o exclusivos para mujeres dentro de los sectores de Administración, Socioeconómico y de Justicia. En términos del análisis por sector, se encontró que los sectores que cuentan con más programas con perspectiva de género y exclusivos para mujeres son los de Administración Pública y de Justicia. Sin embargo, los programas no están articulados y es muy complicado evaluar la calidad de la atención que brindan. Finalmente, para el análisis por ciclo de vida se tomaron en cuenta cinco grandes etapas de vida: la etapa prenatal, la infancia, la juventud, la edad adulta y la etapa de adulto mayor. Posteriormente se hizo un cruce entre la oferta de programas sociales para las mujeres de cada dependencia analizada de acuerdo a cada una de estas etapas, y se hizo una matriz con los resultados. Los principales resultados de este análisis muestran que hay un número importante de programas sociales que benefician a las mujeres en edad adulta, pero que muchos grupos de mujeres cuentan con un sistema de protección social débil, por ejemplo las mujeres jóvenes y las adultas mayores. Si se tomaran en cuenta otras categorías como pertenencia a algún grupo indígena o estrato social, sería todavía más evidente que hay grupos muy vulnerables que reciben apenas el mínimo estándar de protección.

Las recomendaciones que surgieron a partir de los tres tipos de análisis del Diagnóstico sugieren que ya existen los programas que buscan aliviar las necesidades materiales más urgentes de las mujeres, como refugios para mujeres en situación de violencia, fomento del autoempleo, redes económicas para mujeres de estratos bajos y programas de salud para las principales afectaciones de las mujeres. Sin embargo, falta promover programas con perspectiva de género que vean a las mujeres como participantes activas de la vida del estado, en lugar de cómo meras beneficiarias de programas asistenciales.

Una vez concluido el Diagnóstico, el ICHMujer consideró necesario crear un mecanismo que permitiera dar seguimiento a la manera en la que las mujeres, adolescentes, niños y niñas de Chihuahua tienen acceso a los programas de atención. Por lo tanto, a partir de los resultados del Diagnóstico se diseñó el *Programa de Seguimiento y Evaluación con Perspectiva de Género a Programas de Atención a*

Mujeres en la Administración Pública Estatal en Chihuahua (a partir de ahora “el Programa”). Además del objetivo arriba mencionado, el Programa permite ver de qué manera se atienden las dimensiones material y cultural, así como el cumplimiento a los derechos de las mujeres, todo esto vinculado a los objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016 del estado de Chihuahua.

Una parte importante del Programa es el novedoso marco conceptual que utiliza, mismo que indica que los obstáculos al cumplimiento de los derechos de las mujeres provienen tanto de elementos materiales como culturales. Los elementos objetivos se refieren, por ejemplo, a la falta de leyes que reconozcan la igualdad entre mujeres y hombres, o a la falta de servicios de salud específicos para las mujeres. Los elementos culturales, por otra parte, se refieren a mentalidades o esquemas de percepción que consideran a las mujeres como ciudadanos de segunda y sin los mismos derechos que los hombres. Este análisis va más allá de las teorías de la transversalización, desarrolladas desde mediados de la década de los noventa y se complementa además con el enfoque a los derechos humanos de las mujeres y de los conceptos de dimensión material y simbólica desarrollados por Cos-Montiel a partir de las teorías del filósofo francés Pierre Bourdieu.

A manera de corolario, los principales hallazgos del análisis llevado a cabo dentro del Programa señalan que hay etapas de vida de las mujeres que están seriamente desatendidas, como las mujeres adultas mayores. De igual forma se observa que en la etapa de juventud, hay un déficit de programas transformadores, mismos que tendrían un efecto importante en las relaciones de género de ser implementados en esta importante etapa de vida. Finalmente, se observa que los programas existentes, si bien atienden cuestiones importantes para la vida de las mujeres chihuahuenses, en general se encuentran desarticulados, lo cual limita el impacto que pudieran tener.

2.- Marco legal

En el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se expresa claramente la necesidad de una igualdad entre hombres y mujeres, al establecer que queda prohibida toda discriminación motivada por el género. Asimismo, se manifiesta en el artículo 4° que el varón y la mujer son iguales ante la ley. A nivel estatal, estos derechos se reconocen en la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres del estado de Chihuahua así como en el decreto de creación del Instituto Chihuahuense de la Mujer. A nivel internacional, México ha adquirido la obligación de proteger activamente los derechos de las mujeres a partir de la ratificación de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, según siglas en inglés) y de su protocolo facultativo de 2001. Este mandato compromete al gobierno nacional – y a los diferentes gobiernos estatales y municipales – a que todas sus políticas apunten a identificar, combatir y transformar la discriminación con base en el género. Parte de los artículos de esta Convención, aprobados por los Estados firmantes, garantizan que los Estados Partes tomarán en todas las esferas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizarles el ejercicio y goce de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

Por otra parte, la Convención de Belém Do Pará de 1995, en la cual México participó, insta a que todas las mujeres puedan ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, contando con la total protección de estos en los instrumentos regionales e internacionales. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

3.- Conceptos Clave

¿Qué es una política de género? ¿Qué busca una política de género? ¿Hablar de género es hablar de mujeres? ¿Por qué es importante tomar al género en cuenta? ¿Cuál es la diferencia entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados? ¿A qué se refiere el orden cultural y simbólico de la desigualdad de género? Sin lugar a dudas el primer paso para entender lo que significa una política de género es entender los conceptos y las diferencias entre los distintos enfoques y conceptos. La siguiente sección busca aclarar algunos de los conceptos más utilizados desde los debates más actuales.

¿A qué llamamos igualdad de género?

El concepto de género hace referencia a los atributos, expectativas y normas sociales, de conducta y culturales asociados al hecho de ser mujer u hombre. La igualdad de género se refiere al modo en que esos aspectos determinan la manera en que las mujeres y los hombres se relacionan entre sí y las consiguientes diferencias de poder entre unos y otros.

El presente manual trata de tres dimensiones fundamentales de la igualdad de género señaladas por investigadores y académicas: la acumulación de recursos tangibles e intangibles (educación, salud y bienes materiales); el uso de ellos para aprovechar oportunidades económicas y generar ingresos, y su aplicación para tomar medidas que afecten el bienestar personal y familiar, o la capacidad de acción y decisión. En estos aspectos de la igualdad, todo menoscabo de las posibilidades de elección tiene su reflejo en un menoscabo del bienestar. Estos aspectos tienen importancia por sí mismos y también están estrechamente interrelacionados.

La desigualdad de género presenta similitudes y diferencias con otros tipos de desigualdad, como la desigualdad basada en diferencias de raza, clase u origen étnico. Hay tres diferencias que son particularmente pertinentes para analizar la igualdad de género. Primero, el bienestar de las mujeres y de los hombres que viven en el mismo hogar es difícil de medir por separado, un problema que se ve agravado por la escasez de datos sobre los resultados a nivel de los hogares. Segundo, las

preferencias, las necesidades y las limitaciones pueden presentar diferencias sistemáticas entre los hombres y las mujeres, como reflejo tanto de factores biológicos como de conductas sociales “aprendidas”. Tercero, el género es transversal por lo que se refiere a las distinciones de nivel de ingresos y de clase. Estas características plantean el interrogante de si la igualdad de género debería medirse como igualdad de resultados o como igualdad de oportunidades. En la bibliografía económica y filosófica sobre esta cuestión existen discrepancias.

Quienes propugnan la caracterización de la igualdad de género como igualdad de oportunidades afirman que ello permite distinguir entre las desigualdades que proceden de circunstancias que trascienden el control de las personas y las que proceden de diferencias en las preferencias y las opciones. Hay un número considerable de investigaciones que documentan estas diferencias entre hombres y mujeres en lo que respecta a aversión al riesgo, preferencias sociales y actitudes acerca de la competencia. De ello se desprende que si las mujeres y los hombres difieren, de forma general, en cuanto a actitudes, preferencias y opciones, no todas las diferencias observadas en los resultados podrán atribuirse a diferencias de oportunidades.

Quienes prefieren la igualdad de resultados afirman que las diferencias de preferencias y actitudes son en gran medida “aprendidas” y no intrínsecas —es decir, que son el resultado de factores culturales y ambientales que llevan a los hombres y a las mujeres a interiorizar las normas y las expectativas sociales. Las diferencias persistentes de poder y de estatus entre los hombres y las mujeres pueden interiorizarse en forma de aspiraciones, conductas y preferencias que perpetúan las desigualdades. Por tanto, es difícil definir la igualdad de oportunidades sin considerar al mismo tiempo la forma en que se distribuyen en la práctica los resultados. El círculo vicioso de bajas aspiraciones y bajas oportunidades solo podrá romperse si se intenta igualar los resultados. Una nueva manera de entender esta dimensión que lleva a interiorizar las normas y las expectativas sociales, es el estudio de las subjetividades, donde la experiencia de cada persona es única, pero fuertemente marcada por los símbolos culturales y sociales introyectados en el cuerpo.

Al margen de este debate, en la práctica es difícil medir las oportunidades separadamente de los resultados. La igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados están estrechamente vinculadas tanto en la teoría como en las mediciones. Por esta razón, en el presente documento se adopta un enfoque pragmático, que se centra tanto en los resultados como en las oportunidades en relación con los recursos tangibles e intangibles, la capacidad de acción y decisión y el acceso a las actividades económicas. Siguiendo a Amartya Sen, creemos también que mientras que puede haber desacuerdo en cuanto a lo que es justo o equitativo, habrá acuerdo acerca de la necesidad de eliminar “arreglos escandalosamente injustos”. Dicho de otro modo, mientras que puede ser difícil definir si la igualdad de género es una cuestión de resultados o de oportunidades, la mayoría estará de acuerdo en que las manifestaciones flagrantes de desigualdad entre los sexos deben ser eliminadas.

Fuentes: Banco Mundial, 2011; Booth y Nolen, 2009; Croson y Gneezy, 2009; Gneezy, Leonard y List, 2009; Kabeer, 1996; Sen, 1999.

Necesidades Materiales o Cambios Culturales/Simbólicos

¿Qué busca atender una política pública de género? ¿Busca mejorar el acceso de las mujeres a recursos productivos? ¿Busca dar mayores becas a las niñas para que no abandonen la escuela? ¿Busca reducir la tasa de cáncer de próstata de los varones? ¿Busca transformar que los varones se encarguen en igual medida de las tareas del cuidado de los hijos y de otras personas? ¿Busca que los varones cambien su comportamiento violento hacia las mujeres?

En la literatura de género y desarrollo, siempre ha existido la diferencia entre las políticas y programas que atienden las necesidades inmediatas de las mujeres y aquellos cambios que realmente transforman la posición de las mujeres frente a los varones. Probablemente la clasificación más conocida es la distinción que hace Molineux (1985) entre intereses prácticos y estratégicos de género. Sin embargo, este manual utiliza un marco más avanzado para diferenciar dos conceptos en los que basa el análisis para identificar las intervenciones en materia de igualdad de género. Estas dimensiones son:

- *Dimensión material:* Las intervenciones que atienden esta dimensión son aquellas que satisfacen las necesidades inmediatas o prácticas de las mujeres, por ejemplo, aquellos programas que les dan acceso a servicios de salud básicos, que fomentan el empleo, o que dan apoyos económicos. Si bien los programas que atienden esta dimensión son esenciales para el bienestar de las mujeres, éstos no logran provocar un cambio profundo en los esquemas de pensamiento, percepción y acción que dan forma a concepciones tradicionales sobre lo que las mujeres deben ser o hacer.
- *Dimensión cultural o simbólica:* Las intervenciones que buscan modificar esta dimensión son aquellas que buscan transformar de fondo los esquemas de percepción acerca de las expectativas que tiene la sociedad sobre las mujeres. Ejemplos de esto podrían ser programas que buscan cambiar la percepción de las mujeres como dependientes o contribuyentes secundarias a agentes económicos con autonomía y logros económicos; o bien, programas que cambien la percepción y actuación de hombres y mujeres hacia la violencia.

Así, un nivel importante de análisis es si va a atender la dimensión simbólica o material. En muchos casos, las intervenciones más exitosas necesitan de ambas facetas de transformación, siendo a veces el nivel material una buena oportunidad para poner los cimientos de cambios más profundos. En otras ocasiones, se puede hacer una combinación de ambas o en otros, se puede hacer una gran intervención para lograr transformaciones culturales.

Transversalización o Institucionalización

El término transversalización tan usado actualmente ganó popularidad en el terreno de las políticas públicas a partir de que en la Conferencia de Beijing se adopta el término “*Gender mainstreaming*” como estrategia para colocar las prioridades en materia de género en un lugar más importante de las políticas públicas. Los términos transversalización e institucionalización muchas veces se usan indistintamente en la literatura de género y desarrollo pero son diferentes (Kanji 2003). Una definición de institucionalización puede ser: ‘el proceso a través del cual las prácticas sociales se vuelven lo suficientemente regulares como para ser descritas como instituciones’ y

esas prácticas que son ‘regular y continuamente repetidas, sancionadas y mantenidas por las normas sociales y que tienen un valor importante en la estructura social’ (Abercrombie et al., 1988: 24). Así para el propósito de este manual, usamos la distinción entre los términos ‘transversalización’ e ‘institucionalización’, ya que este último concepto tiene connotaciones de largo plazo, cambio sustentado y que reconoce el conflicto entre las prácticas regulares de las organizaciones –que inevitablemente reflejan un conjunto de intereses particulares – y su respuesta al cambio (Levy, 1996: 4-5). Si bien el fin último es institucionalizar, el camino es una serie de estrategias incluyendo la institucionalización.

Pero, ¿Qué es exactamente la transversalización? Una definición comúnmente aceptada es la que propuso el ECOSOC en 1997 y que todavía mantiene vigencia:

“la transversalización de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene cualquier acción planeada para las mujeres y los varones. Estas acciones pueden incluir a la legislación, políticas o programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para que las preocupaciones y experiencias de mujeres y varones se conviertan en una experiencia integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de tal manera que las mujeres y los varones se beneficien igualmente y la desigualdad no se perpetúe. El objetivo final es alcanzar la igualdad de género”

Así, el objetivo final de la transversalización sería el de introducir el género como una prioridad en la planificación de políticas públicas, sin embargo esta es una meta muy ambiciosa ya que implica intervenciones a varios niveles, por tal motivo es importante delimitar el alcance de las intervenciones ya que por lo general con la transversalización se obtienen resultados modestos en el corto plazo. Para entender la complejidad del proceso de transversalización, basta ver el cuadro siguiente donde se observan todos los aspectos a considerar en el proceso de institucionalización.

Tabla 1
Distintos aspectos de la transversalización

Adscripción de la responsabilidad de la transversalización
Análisis de género
Asistencia técnica y metodologías
Capacitación en género
Coordinación y alianzas
Cultura y cambio organizacional
Desarrollo del personal
Estructuras de los incentivos
Investigación
Liderazgo y rol de las personalidades
Monitoreo y Evaluación
Participación de las mujeres y sus organizaciones
Política y planeación
Programación
Recolección, análisis y disseminación de estadísticas
Recursos
Rendición de Cuentas
Resultados

Fuente, Cos-Montiel 2010

Como podemos ver en la tabla de arriba, la transversalización incluye una serie de aspectos muy complejos y si esto lo multiplicamos por cada una de las dependencias de la administración pública, la tarea se vuelve muy compleja. Por eso y sin restarle importancia al proceso de transversalizar (y eventualmente institucionalizar), se busca crear una estrategia paralela que permita obtener resultados a corto plazo utilizando los programas con los que cuenta actualmente la administración pública del estado para presentar una oferta más coordinada a las mujeres chihuahuenses. Este proceso no requiere hacer las transformaciones tan complejas que implica la transversalización y permite mostrar resultados a más corto plazo. Sin embargo, aún entre los programas que atienden a las mujeres existen diferencias y es necesario analizarlas. La siguiente sección analiza estas distinciones con mayor detalle.

Una definición sencilla de programa de atención a mujeres es aquel que brinda un bien o un servicio a las mujeres del estado sin buscar transformar los procesos de planeación o programación o incluso el aparato del estado. Son aquellos programas que no buscan abarcar todos los aspectos de la transversalización y en su mayoría atienden necesidades materiales de las mujeres aunque pudieran tener también

efectos transformadores. Siguiendo la tipología establecida en el diagnóstico estos se clasifican en:

Programas de Atención a Mujeres

Si nosotros hiciéramos la pregunta ¿Qué es un programa de atención a mujeres? Sin lugar a dudas tendríamos una multitud de respuestas según que irían desde violencia, despensas, salud, empoderamiento, empleo. Todos estos programas atienden a las mujeres. Sin embargo, es importante tener una tipología que nos permita distinguirlos.

Programas de Atención General

Se refiere a aquellos programas que buscan atender alguna necesidad de la población de Chihuahua, sin identificar específicamente a los beneficiarios y sin discriminar a ningún grupo o sector de la población. En Chihuahua, se observa que la gran mayoría de los programas caen en esta categoría, ya que de los 267 programas considerados para el diagnóstico, 196 son de atención general.

Programas con Perspectiva de Género

Son aquellos que integran la perspectiva de género en sus objetivos y que buscan eliminar la inequidad, la violencia y las prácticas discriminatorias. De los 267 programas analizados, únicamente seis cuentan con una perspectiva de género de manera explícita.

Programas para Mujeres

Los programas que entran en esta categoría son aquellos que se dirigen exclusivamente a la atención de la dimensión tanto material como del orden cultural de las mujeres. Cabe reiterar que el hecho de que la población objetivo de un programa sean las mujeres, no significa que sean programas que tomen en cuenta la perspectiva de género o que vayan a provocar cambios significativos en los esquemas de percepción de las personas. De los 267 programas analizados,

únicamente 21 están dirigidos de manera exclusiva a las mujeres chihuahuenses. Sin embargo, aún al interior de los programas de mujeres, es posible hacer una clasificación adicional de acuerdo al tipo de atención,

- *Tipo de atención:* Más allá de la dimensión que atiendan, los programas con los que actualmente cuenta el estado, también brindan tipos de atención distintos. Las tres categorías que se usaron en este análisis son:
 - Asistencia: Brindan ayuda básica para el acceso a servicios. No busca provocar cambios sino simplemente atender necesidades elementales de las personas.
 - Protección: Buscan prevenir alguna situación negativa a través de la protección a grupos vulnerables o específicos.
 - Transformadora: Es el tipo de atención cuyo fin es provocar cambios permanentes en los esquemas de percepción de las personas, con el fin de mejorar la situación de ciertos grupos en el largo plazo.

Como hemos visto anteriormente, existen diversas elecciones a la hora de planificar políticas públicas como por ejemplo, si se trata de una estrategia de transversalización o un programa de atención a mujeres, si se trata de un programa de mujeres de qué tipo es, si la intervención va a poner mayor énfasis en oportunidades o resultados, si va a atender cuestiones materiales o del orden cultural/simbólico. Si bien la respuesta a todas estas preguntas son parte de una política de género, su aplicación requiere de distintos niveles de análisis, recursos, horizonte de tiempo y metodologías de medición.

Una manera útil de empezar a planear las intervenciones es justamente entender el nivel que va atender. Una política que otorgue servicios de salud a las mujeres o guarderías seguramente va a beneficiar a las mujeres. Sin embargo, es poco probable que vayan a tener efectos sobre los aspectos más culturales o estructurales de la desigualdad de género. De la misma manera, los aspectos poco medibles de una campaña de comunicación que busque transformar la percepción de las mujeres (y los varones) sobre sí mismas, pueden no tener beneficios inmediatos o tangibles, pero tienen como resultado una transformación más profunda de los aspectos más difíciles de la desigualdad entre hombres y mujeres. Otras preguntas interesantes

apuntan a si el programa tiene un carácter asistencial, de protección o transformador. Puede darse el caso de que un programa de carácter material tenga o no un potencial transformador. Que se enfoque a oportunidades o ponga énfasis en resultados. Que incluya aspectos de la transversalización o no.

A partir de estas reflexiones es posible ver que este manual busca ir más allá de los análisis tradicionales de género, estableciendo varios niveles que combinados permiten tener una mayor efectividad y eficiencia en los resultados del programa. Y si se logran coordinar programas como plantea este manual, entonces los resultados pueden ser mayores.

Identificar adecuadamente el nivel de la intervención es de suma importancia. Ante los cortos tiempos de la administración y los recursos limitados es muy importante clarificar el alcance y limitaciones de las políticas públicas. Mientras que muchos planificadores se ven presionados por el deseo y la aspiración de lograr cambios culturales, estos toman tiempo y requieren de la coordinación de múltiples actores y estrategias de comunicación. Por tal motivo es mejor establecer metas que busquen atender las necesidades materiales y probar el éxito de la intervención.

Dado que este manual busca concentrarse en los programas actualmente existentes, el Diagnóstico nos indica que estos se concentran en el ámbito de atención de las necesidades materiales de las mujeres más que en aquellos que buscan impactar el orden cultural. Si bien muchos de los programas parecieran tener un objetivo de más largo plazo que busque cambiar la subordinación de las mujeres, la realidad indica que muchos de ellos tiene efecto en las necesidades más inmediatas de las mujeres como por ejemplo, mejorar su acceso a la salud, incrementar su matrícula escolar, brindarle algún tipo de apoyo económico para abrir una microempresa, brindar crédito hipotecario, etc. Si bien el potencial transformador de estas intervenciones puede ser posible, la realidad es que en su mayoría atienden una necesidad inmediata de las mujeres pero no va a suponer un empoderamiento o un cambio cultural.

Cuadro 2: ¿Transformaciones materiales o culturales?

El Programa Oportunidades: atención a necesidades materiales de las mujeres o potenciador de cambios más profundos

El Programa Oportunidades ha sido considerado como uno de los programas más exitosos de reducción de la pobreza en el mundo. Pensado con algunas consideraciones de género en su diseño, el programa otorga mayores becas a las niñas, coloca los recursos en manos de las mujeres y otorga un paquete de servicios de salud que condicionan la entrega de los recursos a las familias beneficiarias. El impacto sobre las mujeres ha sido objeto de varios estudios y en general se puede decir que el proyecto ha beneficiado a las mujeres. Sin embargo, es importante entender el nivel al que se ha llevado a cabo este beneficio.

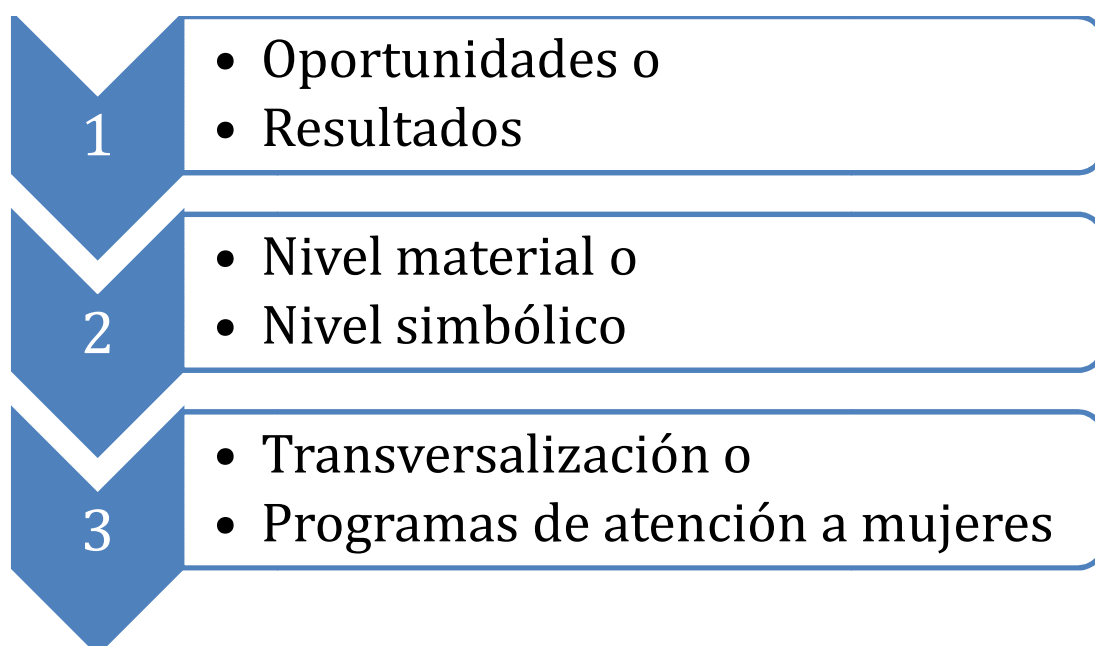
Podría afirmarse que los beneficios se están dando al nivel material, es decir, las mujeres tienen mayor escolaridad, mejor salud y algunas están teniendo acceso a mejores oportunidades de educación superior y empleo. Estas son mejoras en las condiciones materiales de las mujeres pero no necesariamente implican que han mejorado su posición frente a los varones en las esferas de decisión más importante o en el reparto de las actividades de reproducción de la vida cotidiana.

Los logros al nivel cultural son menos contundentes. Por un lado el programa parece que ha reafirmado muchos de los papeles tradicionales de las mujeres y ha aumentado su carga de trabajo al ser las responsables del cumplimiento de las condiciones que impone el programa para recibir los estímulos. Tampoco ha significado que los niños que reciben oportunidades tengan una percepción diferente de sus papeles como varones, sobre todo en las tareas del hogar. Finalmente, tampoco se ha podido comprobar que Oportunidades reduce necesariamente la violencia al interior del hogar, incluso algunos estudios sugieren lo contrario.

Como hemos podido ver en el cuadro anterior, el situar una intervención correctamente e identificar el potencial de transformación que tendrá es de fundamental importancia. Otro nivel de análisis importante que debemos tener en cuenta es que las intervenciones que se incluyen en este manual no buscan alcanzar el tipo de transformaciones institucionales y organizacionales a las que se refiere la estrategia de transversalización. Lo que busca este manual es coordinar las estrategias existentes para que los programas existentes lleguen a un mayor número de mujeres chihuahuenses y con mayor eficiencia. A medida que la coordinación mejore y se identifiquen brechas y espacios de mejora es posible pensar en rediseñar los programas pero esto no es un objetivo de corto plazo. Esto también es importante para los planificadores de políticas públicas que desean resultados rápidos ante una intervención con recursos públicos. Esto es parte de la estrategia política que se discute en la siguiente sección.

A manera de autoevaluación

- ¿Qué es igualdad de género?
- ¿Que son más importantes las oportunidades o los resultados?
- ¿Qué es el nivel material y el nivel simbólico o cultural de una intervención en materia de política de género?
- ¿Cuál es la diferencia entre transversalización y los programas dirigidos a mujeres?
- Y dentro de los programas dirigidos a mujeres ¿Cuáles son las diferencias?



3.- Entendiendo el contexto de la planeación con perspectiva de género

Uno de los problemas del proceso de transversalización es entenderlo exclusivamente como un proceso técnico en la cual simplemente se van aplicar metodologías o manuales. El proceso de integración –ya se trate de institucionalización o programa de atención a mujeres- es esencialmente un proceso político en el cual la negociación para lograr avances en la estrategia es fundamental. El proceso de convencimiento político para llevar a cabo las intervenciones es tan importante como la estrategia en sí misma. De hecho una de las principales dificultades de la política de género es transmitir el porqué es clave para la política pública y porqué hay que tomarlo seriamente. La importancia es tal que el éxito o el fracaso de una estrategia de transversalización, depende del grado de apropiación por parte de los planificadores de políticas públicas sobre la importancia del género en el desarrollo. Sin embargo, debemos admitirlo, la integración del género no es una de las prioridades de la administración pública y por ese motivo los pasos a dar son de suma importancia y requieren una estrategia ad hoc.

Sin embargo, este diálogo no es fácil ya que presenta diversos retos tanto para las personas que pugnan por el género como para los planificadores de política pública (Kanjee, 2003). Para las feministas ha significado que su discurso de activismo experimente un giro el cual ha requerido la traducción del pensamiento feminista dentro del discurso de la política, un proceso en el cual parte del filo político del feminismo se ha perdido. (Kabeer, 2002). Y los planificadores y profesionales de las políticas públicas se han visto obligados a desplazarse de su terreno familiar de crecimiento económico, bienestar, pobreza y eficiencia al terreno nebuloso del poder y la injusticia social.

Construyendo los argumentos para encontrar las conexiones entre la igualdad de género y el desarrollo

En primer lugar es importante entender los argumentos con los que se debe convencer a los planificadores de políticas públicas y para ello es recomendable familiarizarse con argumentos como los contenidos en el trascendente Informe de

Desarrollo Mundial 2012 del Banco Mundial, el cual versa sobre Igualdad de Género y Desarrollo y que contiene una serie de argumentos importantes que muestran la importante conexión entre igualdad de género y desarrollo. A mayor igualdad más desarrollo y viceversa, ente más disparidades hayan entre hombres y mujeres, menor desarrollo. La siguiente sección de este manual discute los principales debates y el objetivo es que los planificadores se familiaricen con ellos para poder construir los argumentos y armar las negociaciones con los tomadores de decisiones. Como precaución, cabe decir que muchos de los ejemplos utilizados son de otros países ya que no se cuenta en Chihuahua e incluso México con muchos de los estudios que otorgan la evidencia empírica que muestran diversos estudios. Sin embargo, la evidencia es contundente y por eso su pertinencia en este manual.

¿Por qué la Igualdad de Género es Importante para el Desarrollo?

Aunque muchas mujeres en México y Chihuahua siguen enfrentándose en sus vidas cotidianas a desventajas que tienen su origen en el género, la situación ha mejorado, y lo ha hecho a un ritmo que habría sido impensable hace tan solo dos décadas. Las mujeres han obtenido logros sin precedentes en cuanto a sus derechos, a la educación y la salud, y al acceso al empleo y a los medios de vida.

En todo el mundo, más países que nunca garantizan a las mujeres y a los hombres igualdad de derechos bajo la ley en esferas como la propiedad, la herencia y el matrimonio. En total, las constituciones de las 32 entidades federativas contienen ya garantías expresas de igualdad de las y los ciudadanos y de no discriminación entre hombres y mujeres.

Este progreso no ha sido fácil, y tampoco ha llegado por igual a todos los estados o a todas las mujeres, ni ha abarcado todas las dimensiones de la igualdad de género. La probabilidad de que una mujer muera durante el parto en una comunidad indígena en Chihuahua todavía es comparable a la de la ciudad de México en el siglo XIX. El hijo de una familia rica de una zona urbana de Chihuahua —tanto si es niño como niña— tendrá una escolarización media de 15 años, mientras que las niñas de zonas rurales pobres rarámuris asistirán a la escuela menos de seis años en promedio. Las mujeres se siguen concentrando en sectores y ocupaciones considerados

“femeninos”, en muchos de los cuales reciben una remuneración inferior a la de los hombres. También hay más probabilidades de que las mujeres sean víctimas de violencia doméstica y sufran lesiones más graves. Y en casi todos los lugares la representación de las mujeres en la política y en puestos superiores de gestión en las empresas sigue siendo muy inferior a la de los hombres.

¿Tienen importancia esos patrones de desigualdad entre hombres y mujeres —en cuanto a la adquisición de capital humano y físico (recursos), a las oportunidades económicas y a la capacidad de tomar decisiones para lograr los resultados deseados (capacidad de acción y decisión)—, en particular los que persisten incluso a medida que avanza el proceso de desarrollo?

Los hallazgos del Informe sobre el desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial demuestran que sí la tienen, por dos motivos. Primero, la igualdad de género tiene una importancia intrínseca porque la posibilidad de vivir la vida que cada cual haya elegido y de no tener que sufrir una privación absoluta es un derecho humano básico y debería estar al alcance de todas las personas por igual, independientemente de que sean hombres o mujeres. Segundo, **la igualdad de género tiene una importancia instrumental, porque su aumento contribuye a la eficiencia económica y al logro de otros resultados de desarrollo fundamentales.**

El familiarizarse con estos dos argumentos, tanto el que sostiene que la igualdad de género es importante por sí misma (argumento intrínseco) como porque tiene beneficios para el desarrollo (argumento instrumental) es de suma importancia. Se ha demostrado que los argumentos de tipo instrumental ayudan a los planificadores de las políticas públicas a entender la importancia de la perspectiva de género, por tal motivo es importante familiarizarse con la evidencia que existe para apoyar el proceso de negociación política. Pasemos ahora a examinar estos dos argumentos:

El argumento intrínseco: La igualdad de género tiene importancia por derecho propio

Siguiendo a Amartya Sen, consideremos que el desarrollo es un proceso de ampliación de las libertades de manera igualitaria para todas las personas. En esta visión del desarrollo, la igualdad de género es un objetivo fundamental por sí misma

(recuadro 1). Así, del mismo modo que el desarrollo entraña una reducción de la pobreza económica o un mejor acceso a la justicia, también debería significar una reducción de las diferencias de bienestar entre hombres y mujeres. Este punto de vista también es evidente en el reconocimiento por la comunidad internacional de desarrollo del hecho de que la autonomía de la mujer y la igualdad de género son objetivos de desarrollo por derecho propio, consagrados en el tercer y quinto objetivos de desarrollo del milenio. También se pone de manifiesto en la aprobación y la amplia ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, la convención estableció un marco amplio para el progreso de la mujer, y hasta la fecha ha sido ratificada por 187 países, incluyendo México que también ha ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW.

Entendiendo el argumento instrumental: La igualdad de género es importante para el desarrollo: es parte de la economía inteligente

La igualdad de género también tiene importancia como instrumento para el desarrollo. Como lo muestran diversos informes de organismos internacionales y diversas investigaciones en todo el mundo, la igualdad de género es parte de la economía inteligente: puede aumentar la eficiencia económica y mejorar otros resultados en materia de desarrollo de tres maneras distintas. En primer lugar, eliminar las barreras que impiden que las mujeres tengan el mismo acceso que los hombres a la educación, a las oportunidades económicas y a los insumos productivos puede dar lugar a aumentos generalizados de la productividad, que son tanto más importantes en un mundo cada vez más competitivo y globalizado. En segundo lugar, mejorar el estatus absoluto y relativo de las mujeres promueve muchos otros resultados en materia de desarrollo, incluidos los que afectan a sus hijos e hijas. En tercer lugar, equilibrar la balanza —de manera que las mujeres y los hombres gocen de las mismas oportunidades de tener una actividad social y política, tomar decisiones y definir las políticas— probablemente conducirá con el tiempo al establecimiento de instituciones y opciones de política más representativas y más incluyentes, y por tanto a una vía más apropiada hacia el desarrollo. Examinaremos cada uno de estos tres factores.

La mala asignación de las habilidades y talentos de las mujeres tiene un costo económico elevado, que no hace más que aumentar con el tiempo

La igualdad de género puede tener importantes efectos en la productividad. Las mujeres representan ahora más del 40% de la fuerza de trabajo en el estado, el 43% de la mano de obra agrícola y más de la mitad de la matrícula universitaria. Para que una economía aproveche todo su potencial, las habilidades y los talentos de las mujeres deben dedicarse a actividades que hagan un uso óptimo de esas capacidades. No obstante, como indican los relatos de muchas mujeres, esto no es siempre así. Cuando hay una subutilización o una mala asignación de la fuerza de trabajo femenina —porque las mujeres se topan con discriminación en los mercados o en las instituciones de la sociedad, lo que les impide completar su educación, ingresar en determinadas ocupaciones y obtener la misma remuneración que los hombres— el resultado es una pérdida económica. Cuando las agricultoras no gozan de seguridad en la tenencia de la tierra, como sucede en muchos estados, el resultado es un menor acceso al crédito y a los insumos y una utilización ineficiente de la tierra, que reduce los rendimientos. La discriminación en los mercados de crédito y otras desigualdades de género en cuanto al acceso a los insumos productivos también hacen que a las empresas dirigidas por mujeres les resulte más difícil ser tan productivas y rentables como las dirigidas por hombres. Y cuando las mujeres quedan excluidas de los puestos directivos, la capacidad de gestión media disminuye, lo cual reduce el ritmo de innovación y de adopción de tecnologías.

Los beneficios directos que supone corregir estas deficiencias, muchas de las cuales están muy arraigadas en la forma en que funcionan los mercados y las instituciones, son enormes. Desafortunadamente no se cuenta con mucha evidencia para el estado de Chihuahua, pero los datos para el mundo son impactantes. Por ejemplo, asegurar que las agricultoras tengan el mismo acceso que los hombres a los fertilizantes y a otros insumos agrícolas aumentaría los rendimientos del maíz entre un 11% y un 16% en Malawi y un 17% en Ghana. Mejorar los derechos de propiedad de las mujeres en Burkina Faso aumentaría la producción total de la agricultura familiar aproximadamente en un 6%, sin necesidad de recursos adicionales, sino simplemente reasignando los recursos (fertilizantes y mano de obra) de los hombres a las mujeres. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la

Agricultura (FAO) estima que igualar el acceso a los recursos productivos entre las agricultoras y los agricultores podría llegar a incrementar la producción agrícola de los países en desarrollo entre un 2,5% y un 4%. Eliminar las barreras que impiden que las mujeres trabajen en determinadas ocupaciones o sectores tendría efectos positivos similares, ya que reduciría las diferencias de productividad entre hombres y mujeres trabajadores entre un tercio y la mitad y aumentaría la producción por trabajador o trabajadora entre un 3% y un 25% en distintos países. Sin embargo, estos beneficios no se obtendrán automáticamente a medida que los países se vayan enriqueciendo, ya que su logro se puede ver obstaculizado por diversas barreras a la igualdad de género, que, en muchos casos, se fortalecen entre sí. Estas mejoras de la productividad son aún mayores en un mundo integrado donde la utilización eficiente de los recursos es esencial para la competitividad y el crecimiento de un país. Trabajos recientes muestran que los costos de la desigualdad de género han aumentado para la mayoría de países en un mundo caracterizado por la libertad de comercio.

La desigualdad de género reduce la capacidad de un país para competir internacionalmente, en particular si el país se especializa en exportar bienes y servicios para cuya producción los trabajadores y las trabajadoras son igualmente idóneos. Los sectores que más recurren a la mano de obra femenina experimentan una mayor expansión en los países en que existe una mayor igualdad para las mujeres. La relación también funciona a la inversa: en los países que poseen una ventaja para la fabricación de productos que dependen más de la mano de obra femenina también se ha alcanzado una mayor igualdad de género. Y en los países y regiones donde la población envejece rápidamente, como China, y Europa y Asia central, alentar a las mujeres a participar y a permanecer en la fuerza de trabajo puede contribuir a mitigar los efectos adversos de la disminución de la población en edad de trabajar. Así pues, en un mundo globalizado, los países que reduzcan las desigualdades de género, especialmente en la enseñanza secundaria y terciaria y en la participación en la economía, poseerán una clara ventaja sobre los que demoren esas medidas.

Cuadro 2

Los objetivos de desarrollo del milenio reconocen el valor intrínseco e instrumental de la igualdad de género Fuente: Equipo del IDM.

La Cumbre del Milenio, celebrada en 2010, concluyó con la aprobación de un plan de acción mundial para lograr los ocho objetivos de desarrollo del milenio (ODM) antes de 2015. En la cumbre también se aprobó una resolución en la que se pedían medidas para lograr la paridad de género en la educación y la salud, las oportunidades económicas y la adopción de decisiones mediante la integración de las cuestiones de género en la formulación de políticas de desarrollo. La resolución y el plan de acción son un reflejo de la opinión de la comunidad internacional del desarrollo en el sentido de que la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer son objetivos de desarrollo por derecho propio (ODM 3 y 5), además de servir de instrumentos decisivos para lograr los demás objetivos de desarrollo del milenio y reducir la pobreza económica y no económica. Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer ayudará a promover la enseñanza primaria universal (ODM 2), reducir la mortalidad de menores de 5 años (ODM 4), mejorar la salud materna (ODM 5) y reducir la probabilidad de contraer el VIH/sida (ODM 6).

Los recursos, la capacidad de acción y decisión y las oportunidades de las mujeres determinarán la situación de la próxima generación

Un mayor control de las mujeres sobre los recursos del hogar conduce a una mayor inversión en el capital humano de hijos e hijas, con efectos positivos dinámicos en el crecimiento económico. Datos empíricos procedentes de diversos países (como Bangladesh, Brasil, Côte d'Ivoire, México, Reino Unido y Sudáfrica) muestran que incrementar la proporción de los ingresos del hogar controlados por las mujeres, procedentes de lo que ganan ellas mismas o de transferencias de dinero, modifica los patrones de gastos en formas que benefician a hijas e hijos. En Ghana, la proporción de bienes y la parte de tierras de propiedad de las mujeres están asociadas positivamente con gastos más elevados en alimentación. En Brasil, los ingresos propios no derivados del trabajo de las mujeres tienen un efecto positivo en la talla de sus hijas. En China, incrementar los ingresos de las mujeres adultas en el equivalente de un 10% del ingreso familiar medio hizo que aumentara la proporción

de niñas supervivientes en un 1%, así como los años de escolarización tanto de los niños como de las niñas. Por el contrario, un incremento comparable en los ingresos de los hombres hacía disminuir las tasas de supervivencia y los logros educativos de las niñas, sin tener efectos en los niños. En India, un incremento de los ingresos obtenidos por una mujer hace aumentar los años de escolarización de sus hijos e hijas. Las mejoras en la educación y la salud de las propias mujeres también tienen efectos positivos en estos y otros resultados para sus hijos e hijas. Un mejor estado nutricional de las madres se ha asociado con un mayor nivel de salud y supervivencia de hijas e hijos. La educación de las mujeres se ha vinculado positivamente con una serie de beneficios para la salud de hijas e hijos, desde un aumento de las tasas de vacunación a una mejor nutrición o a una reducción de la mortalidad infantil. La escolarización de las madres (y de los padres) se ha vinculado positivamente con los logros educacionales de hijas e hijos en una gran variedad de países; en Pakistán, los niños y niñas cuyas madres han recibido siquiera un solo año de educación dedican una hora más a estudiar en casa todos los días y obtienen mejores calificaciones en los exámenes. La falta de capacidad de acción y decisión entre las mujeres —como se manifiesta en la violencia doméstica— tiene consecuencias para la conducta cognitiva de los y las menores y para su salud en la adultez. Las investigaciones médicas de los países desarrollados han establecido un vínculo entre la exposición a la violencia doméstica en la infancia y los problemas de salud en la edad adulta: los hombres y las mujeres que han sufrido violencia en el hogar cuando eran niños tienen entre el doble y el triple de probabilidades de sufrir cáncer, infartos o problemas cardiovasculares, y será entre cinco y diez veces más probable que consuman bebidas alcohólicas o drogas ilícitas en comparación con las personas que no han tenido esa experiencia. También hay numerosos estudios que documentan la forma en que experimentar la violencia entre los progenitores en la infancia es un factor de riesgo para que las mujeres sufran violencia a manos de la propia pareja en la edad adulta y para que los hombres cometan actos de violencia contra sus parejas

El aumento de la capacidad de acción y decisión (agencia) de las mujeres, a nivel individual y colectivo, da lugar a mejores resultados, instituciones y opciones en materia de políticas

El concepto de capacidad de acción y decisión (agencia) se refiere a la propia capacidad para tomar decisiones, y para transformarlas en las acciones y los resultados deseados. En todos los países y en todas las culturas existen diferencias entre las posibilidades que tienen los hombres y las mujeres para tomar estas decisiones, que normalmente suponen una desventaja para las mujeres. Estas diferencias de género tienen importancia para el bienestar de las mujeres pero también afectan a toda una serie de resultados relacionados con sus familias y con la sociedad en general. La mayor o menor capacidad de acción y decisión de las mujeres influye en sus posibilidades de desarrollar su capital humano y de aprovechar las oportunidades económicas. En Bangladesh, las mujeres que gozan de un mayor control sobre aspectos como la atención de la salud y las compras para el hogar presentan un mejor estado nutricional. La capacidad de acción y decisión de las mujeres también es importante para el bienestar de sus hijas e hijos. En México, las hijas (pero no los hijos) de las mujeres con mayor control sobre las decisiones relacionadas con el hogar dedican menos horas a las tareas domésticas. A nivel colectivo, la capacidad de acción y decisión de las mujeres puede tener un efecto transformador para la sociedad. Puede influir en las instituciones, los mercados y las normas sociales que limitan su capacidad de acción y decisión y sus oportunidades a nivel personal. Promover la autonomía de las mujeres como agentes políticos y sociales puede modificar las opciones en materia de políticas y hacer que las instituciones sean más representativas de una mayor variedad de voces.

En Estados Unidos el voto femenino llevó a los responsables de las políticas a dedicar atención a la salud infantil y de las madres y contribuyó a reducir la mortalidad en la primera infancia entre un 8% y un 15%¹⁹. En India, otorgar poder a las mujeres a nivel local (mediante la aplicación de cuotas políticas) generó incrementos en el suministro de bienes públicos (tanto los preferidos por las mujeres, como el agua y el saneamiento, como los preferidos por los hombres, como el riego y las escuelas) e hizo disminuir la corrupción. Los sobornos que pagaban tanto los hombres como las mujeres en las aldeas encabezadas por una mujer eran entre un 2,7% y un 3,2% inferiores a los de las aldeas dirigidas por un hombre. En India y Nepal, otorgar a las mujeres mayor influencia en la gestión de los bosques mejoró considerablemente los resultados en materia de conservación. La posibilidad de que la voz de las mujeres sea escuchada en los asuntos públicos no solo las

beneficia a ellas y a los niños y niñas, sino que también puede beneficiar a los hombres. En muchos países ricos, el aumento de la participación de las mujeres en la actividad económica se ha sumado a su mayor representación en puestos de liderazgo político para transformar las opiniones sociales sobre el equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar en general y para promulgar leyes laborales más favorables para la conciliación familia-trabajo.

Por el contrario, cuando las mujeres y los hombres no gozan de las mismas oportunidades para tener una actividad social y política y para influir en las leyes, las políticas y las decisiones, será más probable que las instituciones y las políticas favorezcan sistemáticamente los intereses de quienes tienen más influencia. Será menos probable que se aborden y que se corrijan las limitaciones institucionales y las deficiencias de los mercados que promueven las desigualdades de género, lo cual hará que persistan. Como se destacó en el Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo, en este caso puede caerse en una “trampa de la desigualdad” que impida que generaciones de mujeres obtengan educación y aprovechen las oportunidades económicas en plano de igualdad con los hombres, lo cual hará disminuir su capacidad para tomar decisiones fundamentadas y hacer realidad su potencial como personas.

Si bien esta revisión que se hace sobre la evidencia internacional solo incluye algunos ejemplos de México, sirven para ilustrar la importancia de la igualdad de género en el desarrollo. Esto es de suma importancia para convencer a los planificadores de políticas públicas.

Sin embargo, como lo hemos comentado anteriormente no hay recetas de cocina para convencer a los planificadores de políticas públicas, sin embargo, estas justificaciones son más convincentes que los argumentos de equidad y justicia que utilizan las feministas. Algunas sugerencias importantes para este proceso son las siguientes:

- 1.- Es importante la selección de los interlocutores con los cuales se van a iniciar los primeros contactos al más alto nivel. Por ejemplo, muchas veces conviene que estos pertenezcan más al dominio de la política pública o por lo menos sean capaces de

articular las demandas de la política pública con las de los estudios de género. Es importante recordar que las preocupaciones que son fundamentales para las feministas pueden no ser parte de las prioridades de personas que no están familiarizadas con los temas de derechos, cultura, dominación, subordinación, jerarquías, etc. Si bien estos temas son centrales a la dominación que experimentan ciertos grupos frente a otros, ya sean mujeres, indígenas, clases sociales, etc. no son fácilmente digeribles para las personas que no están familiarizados con ellos. Por ello es importante ir introduciendo gradualmente los temas a través de los o las voceras correctas.

2.- Es importante cuidar el formato de las interacciones. Tener la oportunidad de sentar a funcionarios públicos de alto nivel es una ocasión importante y que no se debe desperdiciar. En el contexto de este manual una ocasión como tal debería ser aprovechada para mostrar a los secretarios el potencial de mejorar la coordinación de la política de género mostrando los problemas que tiene la dispersión de la actual política con su falta de coordinación.

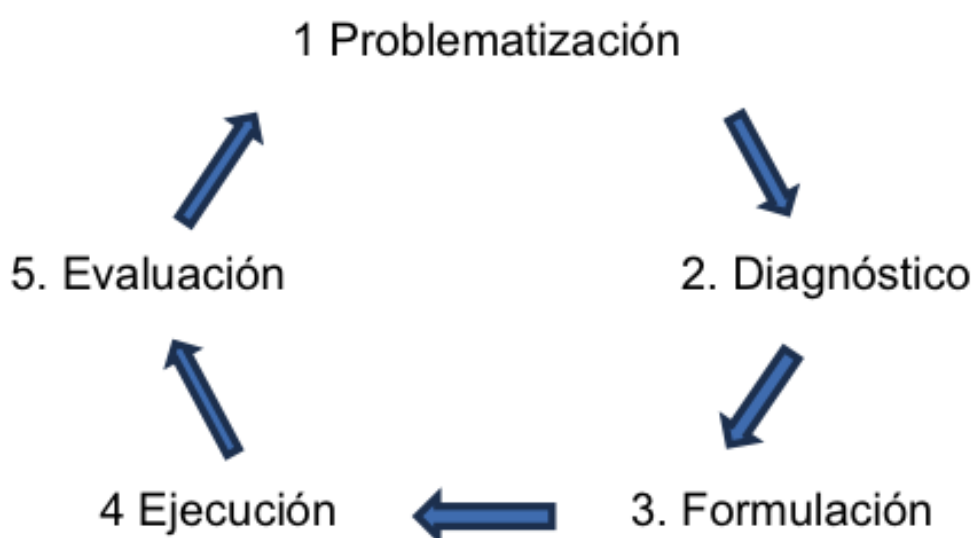
A manera de autoevaluación

- ¿Qué es un argumento intrínseco para igualdad de género?
- ¿Qué es un argumento instrumental para igualdad de género?
- ¿En qué se manifiesta la desigualdad de género?
- ¿Por qué es importante capacidad de acción y decisión (agencia) de las mujeres?

4. Diseñando la política pública

Una vez que se ha logrado del nivel de interlocución necesario y se ha logrado el convencimiento político, es el momento de diseñar la intervención. Como con cualquier otra política pública ésta consta de cinco etapas: Problematización, Diagnóstico, Formulación, Ejecución y Evaluación. Cabe destacar que si bien muchas veces se habla de la política pública como un una serie de etapas, en la realidad no es un proceso lineal, sino que las distintas fases pueden tener un orden distinto, intercalarse o repetirse.

Figura 1
El Ciclo de Política Pública



A continuación analizaremos cada una de estas fases del ciclo de política pública, sin embargo el manual se limitará a detallar las tres primeras etapas exclusivamente.

1. Problematización. Cuando se identifica un asunto que requiere la acción o la intervención por parte del gobierno.

En la sección anterior pudimos apreciar la necesidad de que la perspectiva de género se volviera un asunto importante. Al respecto, podemos decir que la problematización de la política de género debe responder a cuatro necesidades:

1. Argumentos intrínsecos
2. Argumentos instrumentales
3. Coyuntura política
4. Necesidad de eficientar el gasto público

2.- Diagnóstico. Es el análisis de dicha situación e identificación de las posibles causas y consecuencias.

Un primer paso para elaborar una política pública es sin lugar a dudas el conocer la situación actual del estado de Chihuahua para poder llevar a cabo la intervención. La siguiente nos recuerda un sección nos presenta un panorama general del estado.

Población

Siguiendo las tendencias demográficas del país, Chihuahua ha visto una disminución en el crecimiento de su población. De 2005 a 2010, la tasa de crecimiento total anual pasó de 1.12% a 0.87%, con expectativas de que se siga reduciendo en el futuro. En términos de población total del estado, el Censo de Población y Vivienda de 2010 indicó que en Chihuahua había una población total de 3,406,465 habitantes, de los cuales 50.3% son mujeres y 49.7% hombres.²

La mayor parte de la población del estado se concentra en áreas urbanas, principalmente en los municipios de Chihuahua y Juárez. La composición poblacional del primero de ellos es de 665,691 hombres y 666,440 mujeres; mientras que en el municipio de Chihuahua es 399,495 hombres y 420,048 mujeres.³

En niveles de pobreza, en 2005 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) calculó que 8.6% del total de la población del estado

² INEGI, 2010

³ INEGI, 2010

de Chihuahua estaba en una situación de pobreza alimentaria, y 13.3% y 34.2% en pobreza de capacidades y de patrimonio, respectivamente.⁴ Si bien los porcentajes estatales están por debajo de la media nacional, hay todavía localidades con niveles altos de marginación y pobreza.

Educación

Un fenómeno que se puede observar a nivel mundial es que por primera vez en la historia, las mujeres están inscritas en instituciones educativas y están obteniendo grados académicos en mayor porcentaje que los hombres. En el caso de Chihuahua, las brechas educativas se han cerrado durante los últimos años, sin embargo, la diferencia entre sexos sigue siendo notable en el ámbito de la educación superior. Por el contrario, en el nivel de educación básica el número de mujeres y hombres matriculados es muy similar, mientras que en la educación media superior el número de mujeres incluso supera al número de hombres matriculados. Otro dato interesante es que en términos de eficiencia terminal en educación básica y bachillerato, las mujeres superan a los hombres, aunque los porcentajes de ambos se encuentran por debajo de la media nacional.

Finalmente, es preocupante el hecho de que la población hablante de lengua indígena presenta rezagos educativos (para la población de 8 a 14 años, 75.3% de los hombres y 73.5% de las mujeres presentan este tipo de rezago.⁵

Salud

La razón de mortalidad materna en Chihuahua en el 2008 fue de 62.9, seis puntos por encima del promedio nacional. 78% de los partos en el estado fueron atendidos en hospitales o clínicas, mientras que las visitas médicas de mujeres después del parto fue únicamente de 1.6 visitas, lo cual sitúa a Chihuahua por debajo del promedio de estados como Guerrero, Tabasco, Veracruz, Michoacán y Puebla.⁶

⁴ Secretaría de Fomento Social/Instituto Chihuahuense de la Mujer, *op. cit.*

⁵ INEGI, 2010.

⁶ Secretaría de Fomento Social/Instituto Chihuahuense de la Mujer, *op. cit.*

Hasta 2010, las tasas de mortalidad causada por cáncer cérvicouterino y cáncer de mama eran de 9.2% y 16.7%, respectivamente. La tasa de mortalidad por VIH-SIDA en varones fue de 22.1%. Estas últimas dos cifras rebasan la media nacional en casi 6 puntos. Finalmente, en temas de nutrición, Chihuahua presenta altos porcentajes de personas con sobrepeso y obesidad, lo cual coincide con las cifras del resto del país. Por estas cifras es claro que la mortalidad materna y la salud de las mujeres es uno de los retos más importantes del estado de Chihuahua.

Trabajo y hogar

Siguiendo la tendencia mundial, en Chihuahua se ha observado una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, sin que esto signifique una disminución en la carga de trabajo en los hogares. De acuerdo a datos de 2010, en Chihuahua 688,119 hogares tienen jefatura masculina (de los cuales 74% son familiares nucleares, 18.5% familiares no nucleares, 6.6% no familiares unipersonales y 0.5% de co-residentes) y 222,528 jefatura femenina (51.1% familiares nucleares, 31.2% familiares no nucleares, 16.5% no familiares unipersonales y 0.9% de co-residentes).⁷

Con respecto al promedio de horas de trabajo no remunerado, la diferencia entre mujeres y hombres chihuahuenses es de casi 40 puntos: 61.5 para las mujeres y 22.5 para los hombres. Si a esto se suman las horas de trabajo remunerado, es evidente que las mujeres tienen una carga de trabajo mucho mayor a la de los hombres.

Representación política

En Chihuahua la representación de las mujeres en los distintos niveles y órganos de gobierno ha estado también lejos de la paridad, aunque se han registrado pequeñas mejoras paulatinas. Sólo poco más del 21% de los escaños de la legislatura estatal en el 2009 estaban en manos de mujeres (esto contrasta con estados como Sonora, en donde 37% de los legisladores locales eran mujeres). El porcentaje de presidentas municipales en el 2010 fue de 2.98% (en el 2001 era de 7.5%), dos puntos por

⁷ Secretaría de Desarrollo Social/Instituto Chihuahuense de la Mujer, *op. cit.*

debajo de la media nacional, y lejos de entidades como Baja California Sur y Yucatán, que registraron porcentajes por encima de 14%.⁸

Violencia

La violencia por motivos de género es una de las expresiones más importantes de las desigualdades de poder y uno de los signos más importantes de la existencia de esquemas de percepción que consideran a las mujeres como sujetos de segunda en la sociedad. Por estos mismos esquemas, la violencia de género es uno de los ámbitos más difíciles de legislar. A este tipo de violencia debe agregarse la inseguridad y los episodios de violencia causados por el contexto político y social del crimen organizado, además de aquella violencia típica de los grandes asentamientos urbanos, como el robo, el homicidio y otras lesiones. En este panorama, las mujeres se encuentran frente a múltiples desventajas que las dejan en una situación de vulnerabilidad frente a la violencia que resulta primordial atender.

Frente a este panorama del estado de Chihuahua, este diagnóstico busca ver de qué manera la oferta institucional de programas sociales y acciones afirmativas a favor de las mujeres responde a los indicadores arriba mencionados y de qué manera se están atendiendo a nivel del Poder Ejecutivo Estatal los retos identificados en el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2016 y que se mencionan a continuación:

1. La mortalidad materna se encuentra más cerca de los niveles de Chiapas que de los estados fronterizos del norte.
2. Las mujeres no están accediendo a la educación superior en comparación con otros estados de menor desarrollo.
3. La participación política de las mujeres, en particular al nivel local, se mantiene a niveles menores que el promedio del país.
4. Las distintas formas que adquiere la violencia contra las mujeres se ha complejizado ante la creciente escalada del crimen organizado.

⁸ Secretaría de Desarrollo Social/Instituto Chihuahuense de la Mujer, *op. cit.*

5. Esta escalada de los niveles de violencia requiere de respuestas que tomen las diferencias sexo/género en la atención a la salud mental de mujeres y hombres chihuahuenses.

Estos cinco puntos constituyen los principales retos de Chihuahua en términos de igualdad entre mujeres y hombres, por lo que los resultados de este diagnóstico ayudarán a ver de manera más clara y sencilla cuáles de ellos se están atendiendo de manera adecuada y cuáles presentan brechas que será necesario atender. Asimismo, es importante cruzar esta información con el diagnóstico que muestra donde están las brechas en materia de atención del estado a las necesidades de las mujeres.

Cuadro 2. Protección social en el ciclo de vida de las mujeres en el Poder Ejecutivo Estatal de Chihuahua

	Etapa de Vida					Dependencia responsable
	Prenatal	Infancia	Juventud	Edad Adulta	Adultos Mayores	
Tipo de protección social		Prevención del abuso sexual infantil	Prevención de la violencia en el noviazgo	Prevención contra la violencia		Fiscalía General del Estado
		Prevención del bullying escolar				
	Prevención de la violencia intrafamiliar	Prevención de la violencia intrafamiliar	Prevención de la violencia intrafamiliar	Prevención de la violencia intrafamiliar	Prevención de la violencia intrafamiliar	
				Dotación de suelo y regularización de tenencias de tierra		Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
		Actividades varias de concientización sobre el medio ambiente	Actividades varias de concientización sobre el medio ambiente	Actividades varias de concientización sobre el medio ambiente		
				Fomento al empleo		Secretaría de Economía
			Programas de Becas y orientación profesional	Acciones para la equidad (únicamente a docentes)		Secretaría de Educación, Cultura y Deporte

			Apoyos en especie y/o económicos		Secretaría de Desarrollo Social
			Redes de economía popular solidaria		
Atención al parto	Salud del niño, vacunación,		Planificación familiar, adulto, cáncer cérvicouterino y mamario		Secretaría de Salud
Toma de ácido fólico para mujeres embarazadas.	Atención al niño	Atención a embarazos en adolescentes Planificación familiar Vacunación contra el VPH	Planificación familiar. Vacunación contra el VPH Detección de cáncer cérvicouterino y mamario		Instituto Chihuahuense de la Salud
			Fomento al autoempleo, bolsas y ferias de empleo		Secretaría de Trabajo y Previsión Social
		Orientación sobre temas de participación de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos	Orientación sobre temas de participación de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos		Secretaría General de Gobierno
	Albergues para población vulnerable		Albergues para población vulnerable y proyectos productivos		Desarrollo Integral de la Familia
			Educación para adultos	Educación para adultos	Instituto Chihuahuense de la Educación para Adultos
		Programas de orientación, capacitación y participación juvenil			Instituto Chihuahuense de la Juventud
			Prevención contra la violencia		

3.- **Formulación** es el diseño de la intervención

Una vez elaborada la justificación del problema y haber identificado las principales brechas, es necesario empezar a trabajar con los diferentes elementos programáticos y de planificación con los que se cuenta. Con esto, es posible poder darse cuenta de los vacíos de coordinación así como del potencial de la misma.

Así, un primer instrumento es el análisis de la medida en que los programas sociales disponibles para las mujeres en Chihuahua dan cumplimiento a los objetivos señalados en el Plan Estatal de Desarrollo 2010 – 2016. La siguiente tabla muestra el nivel de cumplimiento observado para dichos objetivos.

Cuadro 3
Cumplimiento de los objetivos del Programa de Igualdad

Objetivo	Nivel de cumplimiento
Objetivo 1. Informar el proceso de planeación, presupuesto, implementación y evaluación de la política pública a través de la integración de un análisis de género.	Bajo (Se identificó un programa que busca dar cumplimiento al objetivo: Institucionalización de la Perspectiva de Género del ICHMujer)
Objetivo 2. Disminuir el impacto de las desigualdades por razón de género que se traducen en riesgos específicos para la salud de hombres y mujeres.	Alto (Se identificaron al menos seis programas que buscan dar atención a la salud de las mujeres con el fin de cerrar brechas)
Objetivo 3. Fomentar la participación igualitaria entre mujeres y hombres en todos los niveles del Sistema Educativo.	Alto (Se identificaron programas de becas y de acciones de equidad, tanto para profesores como para alumnos, además de los programas del Instituto Chihuahuense de la Educación para Adultos)
Objetivo 4. Impulsar propuestas legislativas y cambios administrativos para que las mujeres tomen parte activa en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo, en igualdad de condiciones que los hombres.	Bajo (No se identificaron programas que busquen atender de manera específica este objetivo)
Objetivo 5. Fomentar acciones para la participación igualitaria entre hombres y mujeres, no sólo en los ámbitos políticos y públicos, sino también en los campos económicos, sociales y culturales.	Bajo (No se identificaron programas que busquen atender de manera específica este objetivo)
Objetivo 6. Garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de las mujeres.	Bajo (Se identificaron programas para dar atención a este objetivo, pero lo hacen de manera tangencial y si causar un impacto importante)
Objetivo 7. Prevenir y erradicar la violencia con las mujeres y la violencia por razón de género en todas sus modalidades.	Alto (Se identificaron programas de al menos tres dependencias que dan atención a este objetivo: Fiscalía General del Estado, Desarrollo Integral de la Familia e Instituto Chihuahuense de la Mujer)

Con este primer elemento de programación podemos ver las áreas donde existe menor o mayor cumplimiento del marco rector para la política de equidad en el Estado de acuerdo con la información proporcionada por las distintas dependencias. Sin embargo esta información por sí sola no nos permite ver las brechas y desigualdades en las distintas etapas del ciclo de vida de las mujeres. El siguiente cuadro nos permite identificar esas brechas.

Cuadro 4.

Cobertura en el ciclo de vida de las mujeres en el Poder Ejecutivo Estatal de Chihuahua

	Etapa de Vida					Dependencia responsable
	Prenatal	Infancia	Juventud	Edad Adulta	Adultos Mayores	
Tipo de protección social		Prevención del abuso sexual infantil	Prevención de la violencia en el noviazgo	Prevención contra la violencia		Fiscalía General del Estado
		Prevención del bullying escolar				
	Prevención de la violencia intrafamiliar	Prevención de la violencia intrafamiliar	Prevención de la violencia intrafamiliar	Prevención de la violencia intrafamiliar	Prevención de la violencia intrafamiliar	
				Dotación de suelo y regularización de tenencias de tierra		Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
		Actividades varias de concientización sobre el medio ambiente	Actividades varias de concientización sobre el medio ambiente	Actividades varias de concientización sobre el medio ambiente		
				Fomento al empleo		Secretaría de Economía
			Programas de Becas y orientación profesional	Acciones para la equidad (únicamente a docentes)		Secretaría de Educación, Cultura y Deporte

			Apoyos en especie y/o económicos		Secretaría de Fomento Social
			Redes de economía popular solidaria		
Atención al parto	Salud del niño, vaccination		Planificación familiar, adulto, cáncer cérvicouterino y mamario		Secretaría de Salud
Toma de ácido fólico para mujeres embarazadas.	Atención al niño	Atención a embarazos en adolescentes Planificación familiar Vacunación contra el VPH	Planificación familiar. Vacunación contra el VPH Detección de cáncer cérvicouterino y mamario		Instituto Chihuahuense de la Salud
			Fomento al autoempleo, bolsas y ferias de empleo		Secretaría de Trabajo y Previsión Social
		Orientación sobre temas de participación de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos	Orientación sobre temas de participación de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos		Secretaría General de Gobierno
	Albergues para población vulnerable		Albergues para población vulnerable y proyectos productivos		Desarrollo Integral de la Familia
			Educación para adultos	Educación para adultos	Instituto Chihuahuense de la Educación para Adultos
		Programas de orientación, capacitación y participación juvenil			Instituto Chihuahuense de la Juventud
			Prevención contra la violencia		

Como se puede ver en la tabla anterior, en Chihuahua hay un número importante de programas sociales que benefician a las mujeres en edad adulta. Tanto en términos de salud, como de participación en el mercado laboral y prevención contra la violencia, de primera instancia pareciera que las mujeres de Chihuahua cuentan con un sistema de protección aceptable. No obstante, cuando se comparan las otras etapas de vida, es claro que muchos grupos de mujeres cuentan con un sistema de protección social débil, por ejemplo las mujeres jóvenes y las adultas mayores. Si se tomaran en cuenta otras categorías como pertenencia a algún grupo indígena o estrato social, sería todavía más evidente que hay grupos muy vulnerables que reciben apenas el mínimo estándar de protección.

Se observa que el combate a la violencia contra las mujeres se lleva a cabo desde varios programas de distintas dependencias. Por ejemplo, la Fiscalía General del Estado cuenta con dos programas en este sentido, mientras que el ICHMujer cuenta con otro más. Es necesario revisar estos programas para asegurar que se estén complementando en lugar de duplicando, y sobre todo, que entre todos no dejen brechas de atención. De igual manera existen varios programas que buscan apoyar la planificación familiar y brindar orientación sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Estos programas se encuentran tanto en la Secretaría General de Gobierno como en la Secretaría de Salud y el Instituto Chihuahuense de la Salud. De nueva cuenta, es necesario revisar los contenidos de estos programas para asegurar que sigan la misma línea y evaluar si todos ellos son necesarios o si es conveniente eliminar o modificar alguno.

Para consolidar todas las acciones programáticas del estado en un solo proceso de planeación, tomando en cuenta las dimensiones material y simbólica y los derechos señalados por la CEDAW, es necesario hacer un ejercicio programático en coordinación con el ICMmujer, las instancias de planeación gubernamental y las propias dependencias de la administración pública estatal. Si bien el Diagnóstico fue un importante esfuerzo, este no es suficiente ya que es necesario que la información se consolide por la instancia globalizadora con acceso de toda la información. Esto se debe constituir en un solo padrón de programa de atención a mujeres con acceso

compartido por las dependencias de aquella información que no sea de carácter confidencial.

De igual manera es necesario desarrollar un sistema que integre los instrumentos programáticos relevantes a la perspectiva de género en el estado. Estos son: Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016, Programa de Igualdad de Oportunidades y los Programas Operativos Anuales. Dada la complejidad de los compromisos adquiridos en el Plan Estatal y en el Programa de Igualdad de Oportunidades, los programas actuales no podrán dar atención a todas las metas pero precisamente se busca que a través de la coordinación se dé la mayor atención a todas las metas posibles. Es importante buscar la coordinación con todas las instancias del proceso de planeación, pero dada la complejidad, importante hacerlo utilizando las matrices de coordinación que se explican abajo.

Cuadro 5
Elaborando las matrices de coordinación
Atención a la salud en la infancia

Etapa de Ciclo de Vida	Principales Brechas	Programas y Dependencias que lo atiende	Nivel de atención (alto, medio, bajo)	Análisis costo/beneficio
Prenatal				
Infancia	De acuerdo al Diagnóstico e indicadores	De acuerdo a los POAs	De acuerdo a la información compilada	De acuerdo al cruce de oferta y demanda y costo
Adolescencia				
Edad Adulta				
Tercera Edad				

4. Ejecución es la instrumentación de la intervención

Es importante ser realistas en cuanto al potencial de coordinación de la administración pública. Muchas veces se desea trabajar con todo el conjunto de la administración y esto representa varios problemas.

Primero existen sectores en los que el trabajo con mujeres es mucho más evidente. Tal es el caso de las secretarías de salud, educación en cuya atención son parte central las mujeres, ya sea por un acceso relativamente igualitario (educación) o por la función reproductiva de las mujeres que significa un ingreso continuo a los servicios de salud durante embarazo, parto y cuidado de los niños y niñas. La atención se hace menos evidente a medida que se pasa por ejemplo a los sectores productivos, donde muchos de los prejuicios todavía hacen pensar que son los varones los responsables de la producción y por lo tanto los recursos se asignan a ellos. En ocasiones existen pequeños programas destinados a las mujeres pero estos nuevamente se enfocan a microcréditos o a actividades de traspasato. En áreas como la procuración de justicia el énfasis puede estar más en la atención y menos en la prevención. Menos evidente es por ejemplo, la pertinencia del género en las grandes tareas de planeación como las finanzas, la

rendición de cuentas a través de la contraloría o la construcción de la gran infraestructura en el estado.

Por tal motivo intentar que todas las dependencias compartan la misma preocupación o perciban la misma cercanía con el tema de género es poco probable. Además el nivel de conocimiento sobre el tema de género puede ser diverso creando poca empatía entre quienes apenas se están familiarizando con los conceptos básicos y entre aquellas personas que tienen conocimientos y están más preocupadas con la aplicación en situaciones concretas.

Este manual sugiere trabajar la ejecución a dos niveles:

Primero, un nivel macro al nivel del compromiso político explicando tal y como se planteó anteriormente la necesidad de elevar el proceso de coordinación entre las distintas dependencias con el objetivo de mejorar la eficiencia y aumentar la cobertura de atención a las mujeres. Esto puede ayudar a mapear la intervención al nivel macro. Identificando los distintos puntos donde la política continúa o se rompa. Por ejemplo, en el diagnóstico pudo identificarse que la atención a la infancia parece terminar en cuanto se llega a la adolescencia y juventud donde hay muy pocos programas que aborden la problemática de este grupo etario. Lo mismo sucede con las adultas mayores que tienen muy pocos programas que les brindan atención.

Sin embargo, si bien el compromiso de los más altos niveles de decisión por lograr una política más coordinada puede estar presente, es bien sabido los retos que significa aterrizar en acciones donde las distintas políticas sectoriales tienden a actuar en nichos. Por tal motivo, como segunda estrategia se sugiere también trabajar en pequeños nodos temáticos. Por ejemplo, es mucho más fácil que se pueda empezar a coordinar una estrategia sobre atención a adolescentes entre dos o tres dependencias que si se busca trabajar en una estrategia que involucre a todas. Es recomendable trabajar en los aspectos técnicos antes que involucrar por ejemplo a las áreas de finanzas.

5.- Evaluación es la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto

Una manera sencilla de definir la evaluación es ver si los objetivos concretos de un proyecto se están cumpliendo. El monitoreo o seguimiento es vigilar constantemente si se está siguiendo el camino correcto para llegar a esa meta. A través de una serie de indicadores que son como “puntos de revisión” se puede ver si se está siguiendo esa ruta o se necesita rectificar el camino.

El monitoreo y seguimiento que este manual ofrece puede leerse a dos niveles. El primero tiene que ver si la estrategia que busca coordinar las distintas políticas y el otro el desempeño de la política en sí. Estos son dos niveles que muestran importantes variaciones y que no deben confundirse. El segundo tipo de monitoreo y evaluación se evaluará en detalle en un documento elaborado expresamente para este fin. El análisis que se presenta a continuación enumera los principales aspectos a considerar en el monitoreo y evaluación de la estrategia de planeación y coordinación. Algunas de las preguntas claves a medir son las siguientes:

1. Existe un compromiso político de alto nivel que al menos permita la inicial coordinación de esfuerzos. Cómo se mide este compromiso. Existe un acuerdo base acerca de cómo se da seguimiento regular a este esfuerzo.
2. Existen instancias regulares de coordinación con las dependencias para medir el grado de avance
3. Existen fechas determinadas que permitan ver si los compromisos adquiridos se han cumplido
4. Existen responsabilidades claramente delimitadas que permitan identificar si los responsables de cada parte del proceso lo han hecho
5. Existen mecanismo claros para corregir los retrasos o las desviaciones a los calendarios establecidos