

TOOLKIT

Guía aplicada para el análisis de políticas públicas con perspectiva de género

Gloria Carrión Fonseca¹

2015

¹ Agradezco especialmente a Ana Lucía Álvarez, investigadora, por su contribución y aportes a este documento.

I. Introducción

El presente documento pretende ser una caja de herramientas o “toolkit” para investigadoras e investigadores en organizaciones sociales u otras instancias de conocimiento e incidencia a nivel local en pro de los derechos y la autonomía de las mujeres en Nicaragua.

Tal como su nombre lo indica, esta caja de herramientas presenta un sinnúmero de utensilios o “ingredientes” que no pueden faltar en el análisis de una política pública con perspectiva de género. Las herramientas conceptuales y metodológicas que leerán a continuación tienen por tanto como objetivo conformar un paso a paso que simplifique y guíe el proceso de investigación y análisis.

La metodología de esta caja de herramientas consiste en explicar los conceptos de manera accesible de modo que estos puedan servir como guía para la elaboración de otros estudios y análisis de políticas públicas con perspectiva de género.

Para una mayor comprensión de lo expuesto en esta caja de herramientas, este documento podrá ser leído junto al análisis titulado “Análisis del Programa Productivo Alimentario en Nicaragua desde un enfoque de género: Ejemplo”. En este último se operativizan e implementan las herramientas para el análisis que aquí se presentan. Sin embargo, el objetivo principal de esta caja de herramienta es que las y los investigadores sociales puedan personalizar su uso y utilizarlas en sus propios estudios y análisis.

Les deseamos pues, ¡una buena lectura y un buen trabajo!

II. Algunos temas y conceptos a abordar antes de embarcarnos en un análisis de políticas públicas con perspectiva de género.

Las políticas públicas son las herramientas por excelencia que el Estado tiene para establecer las prioridades sociales, económicas, ambientales, étnicas, y culturales de un país. Igualmente, éstas sirven para equilibrar las relaciones sociales y, en algunos casos, mejorar la realidad socio-económica de los grupos sociales más vulnerables, por ejemplo, los grupos indígenas, las mujeres, los niños.

De acuerdo a Winchester (2011), las políticas públicas son soluciones específicas para el manejo de los asuntos públicos. Las políticas públicas junto a los programas y otros instrumentos de política, como por ejemplo los marcos legales, ponen en marcha una política. Según dicha autora, los instrumentos de políticas públicas pueden ser económicos o fiscales, los cuales a su vez muchas veces están relacionados con inversión pública, regulación, planificación espacial, proyectos y programas estratégicos, capacitación, entre otros.

Es pues a través de las políticas públicas que el Estado “corrige” y gobierna sus relaciones con la sociedad, procurando el bien común. En muchos casos, las políticas públicas que promulga e implementa un Estado dice mucho de la mentalidad o visión de mundo de sus gobernantes. Por ejemplo, las políticas públicas de un país reflejan qué grupos de la sociedad priorizan; qué modelo de desarrollo y de país persiguen; qué temas son prioritarios; y, qué postura y enfoque de género sostienen y apoyan.

Esto nos lleva a contemplar una importante diferencia entre: discurso y práctica. Todos los partidos políticos parten de una ideología con la que se identifican e, históricamente, una vez que estos llegan al gobierno, esa ideología se mantiene presente. La ideología, como la palabra lo indica, se refiere a las ideas y concepciones del mundo y de la realidad que todos y todas tenemos. Son nuestro “lente” con el que leemos la realidad que nos rodea. El tema de la ideología es fundamental en el análisis de políticas y ya volveremos a él.

Por su parte, el discurso está muchas veces ligado a la ideología. Sin embargo, no siempre el discurso está vinculado a la práctica (o en este caso, a las políticas públicas y especialmente a su implementación). En otras palabras, una cosa es decir y otra hacer. Por eso, el rol de la investigadora o investigador consiste en contrastar el discurso con la práctica.

Por discurso, entendemos todo aquello que ha sido dicho o escrito como parte de los planteamientos de una política pública. Mientras que por práctica entendemos la realidad que se vive en el terreno como resultado de la implementación de dicha política. En éste sentido, es importante tomar en cuenta que “lo que no se presupuesta, no existe”.

Ésta dicotomía entre discurso y práctica podríamos ejemplificarla a través de la ley 717 “Ley creadora del fondo para compra de tierras con equidad de género para mujeres rurales”, cuyo discurso escrito reivindica el derecho de la mujer por la tierra, pero su implementación no se concretiza porque no se destinan fondos públicos para ello. Esta discordancia entre discurso y práctica refleja que el Estado está, posiblemente, dirigiendo sus recursos a otras prioridades o grupos de interés. El hallazgo y prueba de esta discordancia entre la práctica y el discurso de una política puede convertirse en una

importante herramienta de cabildeo para las organizaciones de mujeres a nivel local. En este sentido, investigación y movilización social pueden ir de la mano. En el caso de la Ley 717, esta discrepancia se traduce en un discurso desapegado a lo que la ley –creada y/o aprobada funcionarios públicos- mandata.

Otro ejemplo que podría mostrar éstas incongruencias en el discurso escrito de una política pública e ilustrar las posibles contradicciones en su implementación con las que nos encontramos a la hora de analizar una política, es el siguiente:

El Programa Productivo Alimenticio (PPA) –que en muchas ocasiones se le denomina subprograma- se plantea la necesidad de mejorar el empoderamiento económico de las mujeres para lograr, entre otras cosas, la redefinición de los roles de género. Según el documento del MAGFOR (2008) el programa plantea:

“El subprograma tendrá un enfoque de género orientado en la propiedad por parte de las mujeres, de los medios de producción, y el trabajo familiar compartido. El abordaje de género será mediante la resolución práctica del nuevo rol de la mujer campesina y el compromiso compartido de los miembros de la familia para el cambio de comportamiento social del hombre en el hogar como escuela del nuevo comportamiento social” (MAGFOR, 2008: 11).

Sin embargo, más adelante también se plantea:

“El Bono Productivo Alimenticio, aunque dado a las familias, estará a nombre de la mujer para garantizar la sostenibilidad del mismo, al estar demostrado que la mujer cuida más de la función reproductiva y de la propiedad de los medios de producción que el hombre. En este sentido el bono es también un instrumento para el desarrollo de un enfoque de género” (MAGFOR, 2008: 12).

Ambos enunciados son contradictorios aunque formen parte del mismo subprograma que a su vez se origina de una política pública, en este caso la política de seguridad alimentaria. El primer enunciado sugiere que para que el nuevo rol de la mujer campesina sea una realidad se necesitará un cambio de comportamiento y de las relaciones sociales dentro de la familia. Al intervenir en un tema como la tenencia de la tierra, este enunciado de la política pone luz sobre las relaciones de poder desigual entre hombres y mujeres en relación a dicha tenencia. Asimismo, subraya que para asegurar este nuevo rol de la mujer campesina se necesitará alcanzar nuevos acuerdos en relación a la distribución del trabajo doméstico, el cual tradicionalmente ha recaído en los hombros de las mujeres y las niñas.

El segundo enunciado, sin embargo, contradice de manera profunda el anterior dado que remite a la mujer campesina a su rol tradicional. El enunciado incluso sugiere que su argumentación se basa en el supuesto o prejuicio de que la mujer, por naturaleza, “cuida más de la función reproductiva y de la propiedad de los medios de producción que el hombre.” Este supuesto generaliza el comportamiento social de las mujeres, remite a la mujer a una función tradicional de cuidado y reproducción y borra toda la diversidad de formas de estar y ver el mundo que tienen las mujeres.

En otras palabras, el discurso de esta política remite a una profunda contradicción por parte del Estado en lo que al rol de la mujer campesina se refiere. En un mismo subprograma coexisten dos maneras muy distintas de entender el tema del género. Esto

genera confusión y además complejiza su implementación.

Por tanto, es fundamental que en todo análisis de políticas la investigadora o el investigador dejen muy claro cuáles son los conceptos y enfoques de los que parten. Si, como en nuestro caso, nos aprestamos a analizar una política pública desde un enfoque de género es primordial que identifiquemos y le comuniquemos al lector o lectora de nuestro análisis cuál será el enfoque de género que vamos a usar. Tal como vimos en el ejemplo anterior, existen varios enfoques.

De cierta manera, esto implica que todo análisis tiene un “sesgo” y utiliza un “lente” conceptual a través del cual “mira” y estudia la realidad. Esto se expondría por ejemplo así:

“De acuerdo a Molyneux (2007), programas como Hambre Cero se enmarcan en las Nuevas Políticas Sociales en América Latina. Es decir, una nueva generación de políticas sociales que tiene la tendencia de concebir a las mujeres como “beneficiarias” directas de programas de lucha contra la pobreza, desde una lógica sexista y patriarcal, bajo la justificación de que las mujeres son más “dadas” al cuidado del hogar y de sus miembros y administran de mejor manera los pocos recursos para la economía familiar.

Estas políticas tienden a instrumentalizar a las mujeres como mecanismo de superación de la pobreza y de eficacia de las políticas, convirtiéndolas en las mayores responsables de su éxito. Esta lógica de planificación política, sin embargo, refuerza los roles tradicionales de género, excluyendo a las mujeres de la vida pública y des-responsabilizando a los hombres de las tareas de cuidado y aporte económico-emocional de sus familias.

Por tanto, este análisis pretende analizar el programa Hambre Cero desde esta perspectiva con el fin de identificar implicaciones y tendencias desde un enfoque de género en el marco de la implementación del programa. Asimismo, busca poner luz en aquellas dinámicas político-económicas que enmarcan la propuesta conceptual e ideológica del programa y las contradicciones y tensiones que surgen entre el discurso y su implementación.”

Volveremos a este tema más adelante.

Retomando el tema de la ideología

En cualquier análisis de políticas, es fundamental comprender que tanto la ideología como las relaciones de poder están presentes en toda la realidad social y con especial énfasis en las políticas públicas. Por ende, vamos a indagar y cuestionar algunos mitos bastante generalizados sobre las políticas públicas:

Mito número 1: La política pública no es política

FALSO. La política pública es de naturaleza altamente política porque, como se dijo anteriormente, la ideología y las relaciones de poder están presentes en toda la realidad social. También en la creación de la política pública.

Si nosotros, por ejemplo, creemos que el hambre es un problema a erradicar de raíz en Nicaragua, entonces elaboraremos políticas públicas que ataquen el origen del problema

como: la distribución de la tierra, los precios de los productos básicos, entre otros. Y, si además nos interesa equilibrar las relaciones de poder entre hombres y mujeres crearemos políticas que entre otras cosas distribuyan la tenencia de la tierra entre hombres y mujeres de manera más equitativa.

Sin embargo, si nosotros consideramos que el sector privado nacional es el motor de desarrollo del país, entonces crearemos políticas que liberalicen los mercados, reduzcan impuestos para las empresas con la idea de que esto atraerá la inversión nacional y extranjera, entre otras cosas. Estas y otras visiones del mundo tienen un impacto en el tipo de políticas que los Estados persiguen.

Mito número 2: En la política pública solo hay ganadores

FALSO. En los procesos de creación de la política pública siempre hay ganadores y perdedores. Retomando el ejemplo anterior, si el Estado decide reducir los impuestos para las empresas con el propósito de atraer inversión nacional y extranjera, alguien más (es decir, otro grupo social) tendrá que asumir ese costo. Esto podría significar que los impuestos para otros actores socio-económicos aumenten.

Esto no es necesariamente negativo. Es decir, los Estados pueden establecer acuerdos con ciertos grupos socio-económicos con el fin de financiar ciertas prioridades de desarrollo. Sin embargo, estos acuerdos deben idealmente ser el resultado de consensos nacionales acerca de qué tipo de desarrollo se quiere fomentar un país.

En síntesis, la política pública no es neutra y el Estado tendrá que velar por que los que sobrelleven los costos, no sean siempre los mismos. Por otro lado, tendrá también que asegurar que el resultado de sus políticas conduzcan a un desarrollo más inclusivo.

Mito número 3: La política pública es el resultado de un proceso técnico (casi científico)

FALSO. Dentro del Estado se encuentran personas con sus ideas, ideología, y formas de entender la realidad. Estas personas están inmersas en dinámicas internas y externas de poder. En muchos países, no solo en Nicaragua, existen grupos de presión que influyen en la creación y la implementación de determinada política pública. Estos actores pueden ser asociaciones y organizaciones de la sociedad civil así como del sector privado, entre otros.

Por eso, en cualquier análisis de política pública, es importante entender quiénes son los actores, cuáles son sus intereses, y cuáles son sus tácticas, para incidir en la creación e implementación de las políticas públicas.

III. Los ingredientes que no pueden faltar en un análisis

Todo análisis debe tener una estructura. Esto ayuda a tener un orden lógico y claro de lo que se quiere comunicar. En general, para imaginar esta estructura, es útil pensar en la estructura simple de un cuento que incluye: introducción, nudo y desenlace.

En efecto, las investigadoras y los investigadores contamos historias en forma de estudios. La diferencia está en el lenguaje que usamos. Para entender esto y crear capacidades en la escritura de estudios, es necesario leer otros estudios publicados con el fin de irse familiarizando con la forma y el lenguaje.

Todo estudio o análisis empieza pues por la:

Introducción

En el lenguaje de una investigación, la introducción debe plantear brevemente el objeto de estudio o el tema que se pretende explorar; la tesis (es decir, la idea/argumento que se quiere probar o desarrollar a través del estudio); las preguntas que guían la investigación; así como las secciones que conforman el estudio.

Una vez introducidos estos elementos, pasamos a explicar la:

Metodología

La metodología es un punto importante en nuestro proceso investigativo. En todo análisis la metodología estará definida según lo que queremos investigar. Existen muchos tipos de metodologías investigativas y como investigadores debemos identificar cuál nos conviene más. En muchos casos, las y los analistas utilizamos un tipo de metodología o varios tipos de forma complementaria.

Por ejemplo, se puede escoger realizar una investigación documental –más de escritorio- o una que complemente la revisión documental con investigación de campo. Ésta última puede incluir entrevistas (estructuradas, semi estructuradas, a profundidad), grupos focales, observación (directa o indirecta), análisis del discurso social, entre otras técnicas de recolección y análisis de datos. A esto último se le conoce como metodologías cualitativas. Existen también las metodologías cuantitativas que, por lo general, se basan en encuestas y el análisis estadístico de los datos recopilados.

Marco Conceptual

El marco conceptual consiste en identificar aquellas definiciones y conceptos que nos ayudarán a entender mejor el tema que analizamos. Asimismo, este marco nos ayuda a contextualizar nuestro estudio en relación a lo que otros y otras analistas han dicho sobre nuestro tema antes que nosotros.

Es importante entender que el conocimiento es un bien colectivo que se va construyendo con el aporte de otras y otros investigadores. Por lo tanto, es importante reconocer el trabajo de estas personas que investigaron el tema antes que nosotros. La forma de reconocer su trabajo es a través de la cita dentro de nuestro texto y en la sección de

bibliografía que todo estudio debe tener. Este tema se abordará más adelante.

Desarrollo del análisis

El nombre de este acápite varía según los temas que vamos a estudiar. Sin embargo, esto sugiere que en las secciones que conforman el análisis se debe desarrollar, ampliar y sostener la tesis y el tema del estudio. Para cada tema bajo estudio se desarrollan las secciones que sean necesarias para abordar el tema en cuestión.

La tesis se sostiene con citas textuales y/o datos numéricos publicados en otros documentos, los cuales como se mencionó arriba deben ser citados en la sección de bibliografía. Las tesis y argumentos pueden también ser apoyados con citas de entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

Nada debe quedar suelto en el análisis. En otras palabras, todas las preguntas planteadas en la introducción deben ser contestadas a lo largo del análisis.

Conclusiones

Una vez realizado el análisis, es necesario proceder a elaborar las conclusiones. Estas últimas tienen que derivar del análisis. No es posible ni adecuado abrir nuevas preguntas en esta sección sino referirse a cómo el análisis realizado logró (o no) contestar las preguntas de investigación planteadas al inicio y si logró (o no) desarrollar y probar la tesis también propuesta en la introducción. En general, es importante que nuestros estudios sean lo suficientemente profundos como para lograr desarrollar la tesis que nos hemos planteado. Asimismo, en las conclusiones deben de figurar los principales hallazgos del estudio, algunas recomendaciones de políticas públicas, así como aquellos temas o elementos que deberían de seguir profundizándose en otros estudios.

Esta estructura puede alimentarse con los elementos a continuación.

IV. La caja de herramientas

Como se mencionó en la introducción de este documento, el propósito de esta caja de herramientas es apoyar paso a paso a la investigadora o investigador de tal manera que cuente con los “utensilios” conceptuales y metodológicos para poder realizar un análisis de política pública con enfoque de género. Para poder llevar esto cabo, es necesario indagar sobre los antecedentes del tema en cuestión.

1. Antecedentes

Antes de comenzar, el investigador/a o el equipo de investigación que analiza determinada política pública debe hacer una contextualización y lectura crítica del momento histórico -político, social y económico- en el que dicha política fue creada. En efecto, hacer este recuento histórico es fundamental. Para esto, una herramienta muy útil es la construcción de una cronología que resuma de manera visual, por ejemplo, a través de una línea de tiempo o una tabla, las fechas y los eventos que preceden el momento de análisis de la política.

Algunas preguntas a hacerse para crear una sección de antecedentes son:

- ¿Qué pasó con esta política antes de que yo la analizara?
- ¿Cuál es su origen y su historia? ¿Qué gobierno(s) la propuso, elaboró e implementó?
- ¿Qué actores estuvieron involucrados en su creación?
- ¿Habían relaciones de poder desiguales entre esos actores? ¿Por ejemplo?
- ¿Qué problemática(s) sociales o económicas se planteó resolver con esta política?
- ¿Qué visión de la realidad social y de las mujeres y los hombres sostiene esta política (la ideología)?
- ¿Incluyó o incluye la opinión, las experiencias y los saberes de las mujeres en torno a esa problemática particular? ¿Cuáles?
- ¿Qué cambios ha sufrido esta política desde su creación?
- ¿Esta política parte de algunos supuestos o prejuicios sobre la realidad social, las mujeres y las relaciones de género?

En Nicaragua y otros países en desarrollo, las administraciones estatales se han caracterizado por ser rupturistas en relación a las políticas públicas. Es decir, que en la mayoría de los casos el gobierno entrante cambia o descontinúa las políticas públicas que el gobierno anterior implementó. En ciertas políticas, como por ejemplo la política fiscal, esto puede ser beneficioso si, por ejemplo, un gobierno entrante decidiera convertir el sistema fiscal en un sistema progresivo en beneficio de la equidad fiscal y el desarrollo inclusivo. Un sistema progresivo se refiere a que quién más ingresos tiene, más impuestos paga.

En el caso de una política como la política de educación, sin embargo, las rupturas y discontinuidades de una administración a otra no son necesariamente siempre positivas. La continuidad de una política educativa puede ser muy positiva para el país siempre y cuando lo que se transforme sean elementos que apunten a mejorar el contenido, alcance y sostenibilidad de la política pública tales como: el acceso a la educación (por ejemplo, que se construyan más escuelas donde antes no habían), la calidad de la educación (por

ejemplo, que administración tras administración estatal invierta en mejorar la calidad de la educación), la retención de estudiantes que ingresan al sistema educativo, entre otras.

Por esto, es fundamental que el análisis de una política pública contenga una cronología histórica que identifique acontecimientos que dieron paso a la propuesta y a las discusiones sociales actuales. Asimismo, y dado que lo que nos ocupa son los posibles impactos de las políticas públicas en las mujeres, será importante indagar sobre las opiniones, experiencias y saberes de las mujeres en torno a la problemática en particular que la política pública pretende atender, así como el contexto en el que se ha promovido su elaboración o implementación.

Cabe señalar que al momento de hacer un análisis sobre la categoría “mujeres,” es necesario tomar en cuenta su diversidad y sus diferencias marcadas por factores de edad, clase, etnia, cultura, educación, entre otros. Sin embargo, haremos referencia a las “mujeres” en plural como una manera de reconocer las diversas formas existentes de ser mujer en singular.

Algunas preguntas a hacerse en torno a esto desde una perspectiva de género son:

- ¿Qué planteamientos y reivindicaciones promueven las organizaciones de mujeres y feministas en torno al contexto y la problemática en la que surge la política?
- ¿Qué documentos e investigaciones sustentan esas opiniones y saberes? ¿Están estas reflejadas en la política pública?
- ¿Quiénes han sido (o no) consultadas, en carácter o en representación de quién/es en el marco de esta política?
- ¿Quiénes son identificadas como “beneficiarias” de la política pública en cuestión y quiénes se quedan fuera?
- ¿Qué argumentos plantea la política, el marco legal u otros documentos relacionados a la política pública para hacer esta selección?

2. Marco jurídico

El marco jurídico debe contener un análisis breve de la legislación nacional, así como de los acuerdos internacionales suscritos por Nicaragua y vinculados a la política pública bajo escrutinio. Debe, además, contener los valores y principios éticos que la sustentan.

En el caso de las políticas públicas de Nicaragua, muchas de ellas se sustentan o nacen de leyes que fueron promulgadas con anterioridad. Esta sección debería también dejar plasmado un recuento histórico del marco jurídico dentro del cual se creó la política pública que estamos estudiando. Para hacerlo, ayuda mucho el contar con una matriz que facilite ese análisis. En el acápite número 3 del análisis del Programa Productivo Alimentario o Hambre Cero se ilustra esto. En el caso de que la política pública que deseamos analizar no se origine o tenga un marco legal, con el recuento histórico de la política bastará.

Se trata de describir este marco jurídico nacional e internacional con sus avances y retrocesos, resumidos, en relación siempre a la política pública que estamos estudiando. En algunos casos, los compromisos que el país adquiere a nivel internacional deben luego convertirse en políticas públicas que los materialicen.

Por ejemplo, la primera conferencia internacional de Naciones Unidas durante el decenio de 1976-1986 creó un precedente a favor de los derechos de las mujeres y visibilizó la situación de éstas a nivel mundial, siendo el inicio para las posteriores conferencias que dieron vida a la CEDAW y a la Plataforma de Acción de Beijing, ambas ratificadas por el Estado de Nicaragua y que tienen como objetivo orientar a los países en el diseño de políticas y acciones para alcanzar la igualdad de género.

En esta línea, gracias principalmente a los esfuerzos de cabildeo de organizaciones y movimientos de mujeres en el año 1997 se empezaron a incorporar en las encuestas nacionales de salud aspectos de género que indagaban sobre la situación de las mujeres. Estas encuestas son herramientas útiles para visualizar sus condiciones de vida y para la creación de políticas públicas que contribuyan positivamente con la salud sexual y reproductiva y los derechos de las mujeres.

Por esto, esta sección deberá develar si en efecto estos compromisos se han transformado en políticas públicas o programas así requeridos.

3. Establecimiento del problema y objetivo de investigación con perspectiva de género

El problema de investigación/análisis de una política pública, debe plantear la disyuntiva contexto-política, es decir: analizar si la política responde al contexto o problemática que intenta atender y si la misma es o no relevante y pertinente en función de ese contexto.

El objetivo de investigación debe responder al problema planteado entre contexto y política pública, centrándolo en las diferentes dimensiones que contribuyen con las desigualdades estructurales de género, y no solamente la mera integración de las mujeres en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas.

4. Hipótesis, preguntas de investigación y metodología

Según Sampieri et al. (1997) “Las tesis o hipótesis nos indican lo que estamos buscando o tratando de probar y pueden definirse como explicaciones tentativas del fenómeno investigado, formuladas a manera de proposiciones... “las hipótesis proponen tentativamente las respuestas a las preguntas de investigación, la relación entre ambas es directa e íntima. Las hipótesis relevan a los objetivos y preguntas de investigación para guiar el estudio. Por ello, como se puntualizará más adelante, las hipótesis comúnmente surgen de los objetivos y preguntas de investigación, una vez que éstas han sido reevaluadas a raíz de la revisión de la literatura” (79-80).

En el marco del análisis de Hambre Cero que se adjunta a esta Caja de Herramientas a manera de ejemplo, el estudio no plantea una hipótesis (no todos los estudios lo requieren) sino una serie de preguntas de investigación tales como:

¿Cuál es el enfoque de género que plantea el programa?

¿Qué implicancias ha tenido el programa en la autonomía económica de las mujeres beneficiarias?

¿Qué roles de género promueve o refuerza el programa en hombres y mujeres beneficiarias?

¿Qué papel juegan las mujeres en la implementación del programa desde el enfoque de género que se plantea?

¿Existen elementos de la implementación del programa que contribuyen y/o restan calidad a su implementación?

El marco metodológico o metodología indica el conjunto de pasos, técnicas, procedimientos e instrumentos que la investigadora o investigador ha elegido para lograr cumplir con los objetivos de investigación.

En términos concreto el marco metodológico indica la forma en que se va a llevar a cabo la investigación, es como una guía procedimental cómo se llevará a cabo durante. Es importante rescatar que el marco metodológico no es una camisa de fuerza, y por lo tanto puede flexibilizarse en función de que los hallazgos de la investigación y de las limitantes que se van encontrando en el camino.

El diseño de la investigación es la estrategia general que adopta la investigación para responder las preguntas y problema de investigación. Las investigaciones pueden ser cualitativas o cuantitativas en función de su enfoque.

El enfoque cuantitativo de investigación según Sampieri et al. (2003: 6) “usa la recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico para establecer patrones de comportamiento”. Su proceso de razonamiento es inductivo, es decir, el razonamiento inductivo, consiste en llegar a una conclusión a partir de la observación, la acumulación de datos y, por último, a partir de éstos extraer una conclusión final.

Por su parte, el enfoque cualitativo, también según Sampieri (2003:6) “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede no probar hipótesis en su proceso de interpretación. Su proceso de razonamiento es el deductivo, es decir, un proceso que parte se fundamenta en una generalidad a partir de la cual se explican los casos concretos de lo que se está analizando.

En función del diseño de investigación la misma se puede clasificar en tres tipos, que a su vez responden al desarrollo de formas de investigar y niveles de análisis. Estos pueden ser usados tanto en investigaciones cuantitativas como cuantitativas. Estos tipos son:

La investigación **documental** consiste en un proceso basado en la búsqueda, recuperación y análisis crítico e interpretación de datos secundarios, es decir, obtenido y registrados por otros investigadores e investigadoras en fuentes documentales.

La investigación de **campo** consiste en la recopilación de datos directamente de los sujetos investigados o de la realidad en donde ocurren los hechos. Vale recalcar que la investigadora debe tratar de recopilar la información tratando de que exista la menor alteración posible de los mismos.

La investigación **experimental** consiste en someter a un objetivo o grupo de estudio a determinadas condiciones o estímulo, para observar los efectos o reacciones que producen.

5. Marco de análisis o marco conceptual

El marco teórico, como dijimos anteriormente, es el conjunto de lentes y categorías conceptuales sobre las que nos vamos a basar para el análisis de la realidad concreta que estamos investigando.

La elaboración del marco teórico es un proceso complejo ya que existen diversas teorías, enfoques y niveles de abstracción, y por ende la escogencia y selección implica una rigurosa revisión de la literatura existente.

Este acápite tiene como propósito facilitar este proceso a las investigadoras e investigadores, proponiendo un paso a paso, y brindar algunas definiciones que nos parecen importantes como punto de partida sobre qué es y cómo se formula un marco teórico.

Según Sarah Lawrence Lightfoot (2000), los elementos que debe contener un marco teórico con los siguientes:

Conceptos. Los conceptos son abstracciones, derivadas de la observación y la experiencia, que describen y explican una amplia variedad de creencias, objetos, sujetos o acciones. Los conceptos constituyen el elemento básico con el cual se construye una pregunta de investigación. Términos como educación, escuela, estudiante, docente, son ejemplos de conceptos, aunque éstos difieren en su nivel de abstracción.

Proposiciones. Las proposiciones son aseveraciones acerca de la relación entre varios conceptos. Por ejemplo, la afirmación de que “el docente es un profesional” es una proposición originada en el uso por parte del investigador de dos conceptos docente y profesión. Usualmente, las proposiciones tienen dos partes, un sujeto y un enunciado. Un concepto se refiere a la población (objeto, persona, evento) al cual se le atribuye otro concepto o característica (competencia, inteligencia).

Teorías. Las teorías son sistemas que interrelacionan conceptos y proposiciones. Las teorías más complejas intentan explicar en forma lógica amplios aspectos de la conducta humana. Otras teorías, por el contrario, intentan relacionar solamente un pequeño número de conceptos y proposiciones. Las teorías, por lo general, son la fuente de proposiciones para la investigación o hipótesis. Las teorías se diferencian por el número de observaciones empíricas, o resultados de investigaciones, que respaldan las proposiciones que contienen.

Modelos. El término modelo es con frecuencia utilizado como sinónimo de teoría, pero también se denomina así a la representación gráfica, diagramas o flujos, de una teoría o conjunto de teorías. Los modelos son recursos para representar en forma esquemática una teoría, lo que facilita observar las relaciones entre conceptos y proposiciones, así como descubrir nuevas relaciones.

En resumen, según Patricia Elvir² (2009): “...un marco teórico es una construcción del investigador, el cual expone usando conceptos y proposiciones basados en su experiencia y en el aporte de otros investigadores y científicos, una teoría o modelo que describe y

² Apuntes sobre la construcción del marco teórico en la investigación educativa.

explica su propia visión del fenómeno que va a estudiar”. En otras palabras, cada investigador o investigadora construye y elabora su marco conceptual a la medida del análisis que se plantea realizar.

6. Marco de Análisis general de políticas públicas

Por análisis general, nos referimos a los elementos necesarios que debe contener todo estudio de una política pública.

Al momento de analizar una política pública, es necesario tomar en cuenta los mandatos políticos -tácitos e implícitos- y la ideología que permean el discurso alrededor de ésta, así como los compromisos institucionales- prolongados en el tiempo- que permiten o limitan su implementación. Asimismo, es importante visibilizar la cultura institucional y la estructura organizativa del ente ejecutor de la misma. Hacerlo, nos alertará sobre si éste está o no en posibilidades de cumplir lo que se le mandata.

Lo anterior también nos ayudará a visualizar si la política en estudio está directamente vinculada con su posibilidad de lograr el efecto deseado o el cumplimiento de sus objetivos. En Nicaragua las políticas públicas -en su mayoría- han sido políticas de gobierno y no de Estado. Es decir, que han sido procesos poco institucionalizados, consultados y consensuados, por lo que como mencionamos anteriormente se han caracterizado por fuertes y constantes rupturas entre una administración y otra, especialmente si cambian las orientaciones ideológicas, lo que ha entorpecido la calidad y/o efectividad de la gestión pública.

Un ejemplo de lo anterior, es que durante un período de diez años (2001-2012) Nicaragua contó con seis planes/políticas educativas. En la última administración de gobierno (2007-actualidad) han habido tres políticas educativas. Una vez más, las políticas públicas en el ámbito educativo son políticas de gobierno y no de Estado.

En este sentido, Stein (2006) plantea que existen elementos o características en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas que facilitan y/o entorpecen su calidad, es decir esa posibilidad de lograr sus objetivos en la puesta en marcha de la política. Para aproximarnos a ese análisis, dicho autor propone utilizar una serie de características asociadas con la noción de calidad. Para ello, conceptualiza y define seis elementos claves con los que será importante familiarizarse:

- Estabilidad y adaptabilidad: Estabilidad se refiere a la institucionalización de procesos asociados con la capacidad de los actores políticos de llegar y hacer cumplir acuerdos que permitan garantizar la continuidad de ciertas políticas consideradas fundamentales o de Estado, más allá de los cambios político-electorales, funcionarios públicos o coaliciones. Esta característica es especialmente importante al analizar políticas relacionadas al género debido a que las mismas buscan en muchos casos cambiar normas sociales y costumbres muy internalizadas e impregnadas en la sociedad por lo que se necesita tiempo, voluntad política y estabilidad para lograrlo.
- La adaptabilidad, como la palabra lo sugiere, se refiere a la posibilidad de adaptarse para atender las necesidades del contexto, sobre todo en momentos de crisis o

shocks. La posibilidad de ajustar las políticas cuando estas fallan, o a las evoluciones en el tiempo cuando las cosas cambian. El equilibrio entre estabilidad y adaptabilidad es especialmente importante para las políticas de género ya que permite, por un lado, la permanencia de tiempo necesaria para que ciertos cambios se lleven a cabo, pero también, garantizando una evolución en el tiempo necesaria para adaptarse a dichos cambios.

- **Coherencia:** Se refiere a la consistencia entre objetivos, metas y resultados una vez implementada la política. Es importante que los programas y estrategias estén vinculados a una política o que estos vayan en la misma dirección. Esto permite analizar de mejor manera los avances y acciones, así como la coherencia con los objetivos inicialmente planteados por la política. Esto es importante ya que en muchas ocasiones las políticas relacionadas a solventar un problema de género no tienen esta coherencia por lo que resulta difícil hacer una valoración sobre sus resultados.
- **Coordinación inter-institucional:** Es importante que las políticas o programas resulten de acciones conjuntas entre distintos actores, ya sea entre distintas instituciones del Estado, con movimientos sociales, sociedad civil, o gremios y cámaras empresariales. La coordinación inter-institucional es especialmente importante en temas de género ya que esta es una problemática multidimensional que necesita de acciones e iniciativas coordinadas y complementarias.
- **Presupuesto:** Representa el instrumento a través del cual se definen los recursos necesarios para llevar a cabo en términos prácticos todo lo propuesto en la política. Es importante conocerlo con claridad ya que permite la planificación del presupuesto público y también ayuda a hacer valoraciones sobre el nivel de prioridad que se le asigna a la política.
- **Eficiencia presupuestaria:** Está directamente relacionada con la ejecución presupuestaria respecto a lo planificado inicialmente.

A continuación, el siguiente recuadro ilustra la manera en que los seis elementos descritos por Stein pueden ser operacionalizados e introducidos en nuestro análisis tal como aparecen en la sección 8 del análisis sobre el programa Hambre Cero:

Características asociadas con calidad	Variables o criterios	Ponderación
Estabilidad y adaptabilidad	Estabilidad: políticas a las que se les ha dado continuidad más allá de un periodo de gobierno y/o administración, política considerada fundamental o de Estado. Adaptabilidad: cambios realizados a la política producto de hallazgos, demandas y evaluaciones realizadas.	Alto: Políticas que cuentan con ambas características. Medio: Políticas que cuentan con una de las características. Bajo: Políticas que no cuentan con ninguna de estas características.
Coherencia	<i>Consistencia</i> entre objetivos, metas y	Alto: Políticas que

	<p>resultados de la política. En el caso de no haber aun resultados, los objetivos y metas pueden ser evaluados según la forma y avances de la implementación de dicha política.</p> <p><i>Vinculación</i> de programas y estrategias a una política o que vayan en la misma dirección</p>	<p>cuentan con ambas características.</p> <p>Medio: Políticas que cuentan con una de las características.</p> <p>Bajo: Políticas que no cuentan con ninguna de estas características.</p>
Coordinación Institucional	<p>Consulta: Existencia de procesos de consulta, percepción positiva por parte de los actores sociales como organizaciones de mujeres de los procesos de consulta e incorporación de sus experiencias y puntos de vista.</p> <p>Coordinación: entre instituciones del estado, organizaciones de mujeres y actores locales.</p>	<p>Alto: Políticas que cuentan con ambas características.</p> <p>Medio: Políticas que cuentan con una de las características.</p> <p>Bajo: Políticas que no cuentan con ninguna de estas características.</p>
Presupuesto	<p>Presupuesto que defina: i) la totalidad de recursos para la política o programas y subprogramas (todos los años), ii) detalle y desglose el tipo de gasto y iii) se actualice con los años.</p>	<p>Alto: Política con presupuesto que cuente con las tres características.</p> <p>Medio: Política que cuente con presupuesto con dos o una característica.</p> <p>Bajo: Política que no cuente con presupuesto.</p>
Eficiencia presupuestaria	<p>Porcentaje de recursos ejecutados en función de lo planificado inicialmente.</p> <p>Número de beneficiarios en función de metas inicialmente planteadas.</p>	<p>Alto: Política con presupuesto que cuente con las dos características.</p> <p>Medio: Política que cuente con presupuesto con una característica.</p> <p>Bajo: Política que no cuente con ninguna característica</p>

Fuente: Álvarez (2015).

6.1 Marco de análisis transversal de la política pública con perspectiva de género

Antes de analizar una política pública con perspectiva de género, es fundamental dejar claro qué entendemos por género y desde qué perspectiva partimos para llevar a cabo nuestra investigación. Existen muchas corrientes en el feminismo sobre el tema de género. Por tanto, es necesario hacer énfasis en aquellos conceptos que perseguimos y los marcos desde los que se origina nuestro estudio.

Teniendo en cuenta esto, podemos tomar como punto de partida para esta decisión metodológica que el género no se limita a lo sexual (hombre/mujer), sino que es un acto constante y cotidiano de construcción social, que no es representativo de un individuo (comúnmente usado como sinónimo de mujeres) sino de las relaciones de éste en determinado contexto y clase social (De Lauretis, 1996: 7-34) y en donde diversidad de poderes y micro-poderes emergen.

Al señalar nuevamente la importancia de reconocer las relaciones de poder que se entretienen en las relaciones sociales y que se reflejan en las políticas públicas que analizamos, deseamos que se visualice que esa lógica de poder no solo la genera y reproduce el Estado en su multiplicidad de formas y estructuras, sino que los diversos grupos sociales a los que intenta responder una determinada política pública también ejercen influencia y resistencia sobre éste. Es ésta constatación la que debe estar presente y la que reafirma que el Estado está implicado en las relaciones de género y poder de las sociedades que dirige.

Por ello, es importante que al momento de analizar una política pública desde un enfoque de género, nos alejemos de definiciones universalizadoras sobre el género. Es decir, debemos intentar ser críticos y crítica en torno a la suposición de la existencia de una única manera de *ser* un sujeto social construido como *mujer*. Asimismo, es importante tener presente que la categoría “género” está cruzada por factores identitarios de clase, etnia, religión y sexualidad que a su vez oprime y excluye a otros cuerpos. Es decir, los que no son heterosexuales, blancos, ni occidentales. Esto podemos lograrlo al definir para quiénes va dirigida la política, en qué condiciones se encuentran esos grupos sociales a quiénes la política considera como “grupo meta” al momento de su implementación y cuáles son sus particularidades como grupo social (véase el apartado de Antecedentes, del punto VI: Caja de Herramientas).

Una vez definido el concepto de género del cual partiremos, es también necesario que el equipo investigador defina el *enfoque* que utilizará para ello. Es decir, los lentes con los que analizará la incorporación del género en esa política. En éste sentido, la teoría nos dice que cuando se analizan políticas públicas con enfoque de género, las y los investigadores parten generalmente de dos enfoques de análisis. Uno de ellos es el denominado “Mujeres en el desarrollo” (MED), y el otros, el de “Género en el desarrollo” (GED).

El primero se enfoca en la inclusión de las mujeres en el proceso, y las sitúa como una variable “particular” o “especial”, mientras que el segundo, analiza las causas estructurales de las desigualdades entre hombres y mujeres. Este último “no solo trata de hacer partícipe a las mujeres en los procesos de desarrollo, ni de estudiar los avances en la situación de las mujeres, sino de analizar las diferentes situaciones de partida de hombres y mujeres, así como los efectos diferenciados de las políticas en ambos sexos.

Desde este enfoque, se parte de que toda intervención de desarrollo afecta las actividades diarias, los recursos disponibles, las funciones y responsabilidades, las oportunidades y derechos efectivos de las personas destinatarias y por eso una política pública debe ser evaluada desde los efectos esperados y no esperados, positivos y negativos que produce en la vida de los hombres y de las mujeres” (Fajardo, 2010: 6).

De ésta manera, podemos decir entonces que lo que entendamos por género será nuestra categoría base para realizar el análisis de género de determinada política. Mientras que el enfoque GED, nos guiará en nuestra búsqueda de las desigualdades estructurales -que persigue o no- paliar dicha política en el contexto de su intervención.

Otra autora que ha trabajado mucho el tema del análisis de las políticas con enfoque de género desde una perspectiva feminista, es Maxime Molyneux. Para Molyneux (2007: 35), existen seis criterios que deben tomarse en cuenta al momento de analizar una política con perspectiva de género:

- Principio de equidad construido dentro del diseño del programa. Se trata de un criterio contextualizado al propio programa.
- Empoderamiento social y económico de las mujeres, definido como un objetivo explícito con impactos claros y/o identificables.
- Disponibilidad de recursos para la capacitación focalizada en el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres, que asegure su independencia económica y buen vivir. Es decir, su salud tanto mental como física, y una vida libre de violencia.
- Políticas de cuidado familiar que garanticen estrategias de arreglo para el cuidado de personas dependientes, así como políticas diferenciadas del uso del tiempo.
- Las transformaciones de las relaciones de género como eje central de la política, incluido el involucramiento de los hombres para ayudar al cumplimiento de los objetivos antes expuestos.
- Participación activa del público meta en la planificación, diseño, implementación y evaluación de las políticas.

A modo de análisis, las/los investigadores podrían elegir operativizar éstos seis criterios en un recuadro similar al ilustrado en la página anterior, de manera que la presencia o ausencia de éstos se visualice más claramente.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que existen infinidad de herramientas para el análisis de políticas públicas con enfoque de género. Sin embargo, en este documento deseamos retomar, además de lo arriba expuesto, algunos criterios de análisis basados en el concepto de “autonomía económica” dado que muchos de los programas y políticas en Nicaragua tienen un foco de atención a esta dimensión. Por lo tanto, proponemos un lente bajo el cual analizarlas.

Costas (2011:42) nos presenta cuatro dimensiones de análisis vinculadas al concepto de “autonomía económica” que invitan a la investigadora o investigador a identificar si la política incide en alguna de ellas. Éstas son:

- La capacidad de las mujeres de generar ingresos y decidir sobre su uso.
- La posibilidad de participar en las decisiones referentes al ingreso generado por cada uno de los miembros del hogar, incluyendo quién contribuye a la olla común,

cuánto contribuye cada persona y cómo se utilizarán esos ingresos.

- La capacidad de adquirir activos (o bienes) a nombre propio y de utilizar y disponer de éstos según criterios propios.
- La posibilidad de participar en las decisiones del hogar, referentes a la adquisición de activos con los ingresos de la olla común y a cómo se va a utilizar y disponer dichos activos.

Desde la teoría económica feminista, el concepto de autonomía económica de las mujeres está relacionado con el poder y la agencia. Es decir, la capacidad de poder elegir entre distintas alternativas, tomar decisiones, determinar e influir en los resultados para la mujer o su familia. En otras palabras, el poder de negociación que tiene la mujer dentro del hogar. En ésta línea, es necesario que las/los investigadores analicen el lugar y el poder de decisión de las mujeres en el ámbito de implementación de la política pública.

Si la política pública está orientada a la economía familiar, por ejemplo, en el caso de Hambre Cero, los elementos de análisis que Costas propone son esenciales. Se trata de cuestionar y analizar si la autonomía de las mujeres se supedita al bienestar de la familia como eje principal de la política. Esto último podría anular la individualidad y autonomía de las mujeres dentro de ese núcleo concreto, al formalizar –en el discurso escrito, además del discurso social y cultural- la responsabilidad del cuidado de la familia y sus animales en las mujeres únicamente, devolviéndolas al ámbito privado y anulando la responsabilidad del Estado en torno a las políticas de cuidado y conciliación por las que aboga la teoría económica feminista. Este tipo de políticas, socavan la autonomía de las mujeres al perpetuar el *status quo* social mediante el poder político estatal. Es lo que en palabras de Molyneux sería un enfoque “familista” en donde las mujeres están al servicio del Estado y no al contrario.

6. Conclusiones

En las conclusiones, la investigadora o investigador retoma la tesis y las preguntas de investigación mientras explica si el análisis respondió o no a los objetivos iniciales propuestos. Asimismo, resume los principales hallazgos y cómo estos apoyan y demuestran la hipótesis o tesis principal del análisis.

De igual manera, identifica y desarrolla algunas recomendaciones de políticas públicas como resultado del análisis que estén dirigidas a mejorar las intervenciones estatales a nivel marco y/o local desde una perspectiva de género.

Finalmente, la investigadora o investigador expondrá las lecciones aprendidas del análisis, las posibles limitaciones a las que se enfrentó la investigación y los temas o preguntas de investigación que aún quedan pendientes y que podrían guiar futuros análisis.

7. Bibliografía

El propósito de la bibliografía es ir creando una base de fuentes de información bibliográfica que ayude y guíe a otros investigadores e investigadoras en su búsqueda de información para realizar análisis similares en términos de los enfoques y las temáticas.

Asimismo, el objetivo de esta sección es mostrar que hicimos una investigación documental a conciencia y que reconocemos el trabajo de otros analistas, quienes antes que nosotros, realizaron también investigaciones. Por medio de la cita dentro del texto y después en la bibliografía, damos el crédito de cada autor o autora consultada y citada durante la etapa de revisión documental.

Bibliografía

1. Costas (2011). *Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*. La Paz.
2. Lauteris. (1996). *Diferencias. Etapas de un camino a través del feminismo*, Madrid.
3. Elvir, P. (2009). *Apuntes sobre la construcción de marco teórico en la investigación educativa*. Managua. Mimeo.
4. MAGFOR. (2008). *Subprograma Productivo Alimentario (PPA)*. Ministerio Agropecuario y Forestal. Managua.
5. Molyneux, Maxine (2007). *Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State? Gender and Development*, Programme Paper N° 1. United Nations Reserach Institute for Social Development (UNRISD), Ginebra.
6. Sampieri, R.; Collado, C.; Lucio, P. (1997) *Metodología de la investigación*, Mc-Grawhill, México, D.F.
7. Sampieri, R.; Collado, C.; Lucio, P. (2003) *Metodología de la investigación*, Mc-Grawhill, México, D.F.
8. Winchester, L. (2011). *Políticas Públicas: Formulación y evaluación*. Curso Internacional de Planificación Estratégica y Políticas Públicas. AICID. Antigua, Guatemala.