



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Académica de México

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

XIV Promoción 2018-2020

**Institucionalización de la perspectiva de género
en el proceso presupuestario de la Ciudad de México, 2006-2018**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

María Josefina Ramírez Zuñiga

Directoras de tesis:

Flérida Guzmán Gallangos

Irma Méndez de Hoyos

Lectora y lector de tesis:

Caroline Charlotte Beer y Alex Ricardo Caldera Ortega

Seminario tesis: Poderes y democracias subnacionales en América Latina

Línea de investigación: Instituciones, Políticas Públicas y Acción Colectiva

Ciudad de México, noviembre de 2020

Tesis y maestría realizadas gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México

Resumen

Esta investigación analiza el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal y la participación de actores gubernamentales y de la sociedad civil de la Ciudad de México de 2006 a 2018.

El análisis se centra en la creación y sostenibilidad de instituciones con contenidos de género en la política presupuestal y la participación de diferentes actores, que, en forma de red de colaboración, interactúan en espacios de interlocución con determinados intereses y recursos, a fin de acordar y tomar decisiones para alcanzar objetivos, en este caso, la institucionalización del enfoque de género en el proceso presupuestario a nivel subnacional.

La investigación -que se apoya en el marco teórico del nuevo institucionalismo, la perspectiva de género y las redes de política pública- permite señalar la importancia de la creación de instituciones en la medida en que éstas definen las reglas del juego tanto en las rutinas como en las coyunturas críticas por las que atraviesan las agendas gubernamentales.

Asimismo, identifica que el proceso de institucionalización es resultado de no solo de las agendas institucionales, sino de la conjugación de la acción de distintos actores a través de un proceso de negociaciones, acuerdos y toma de decisiones que permiten influenciar e incorporar sus demandas, intereses y recursos a la agenda gubernamental.

Para responder a la pregunta general: ¿Cómo se desarrolló el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México de 2006 a 2018?, la tesis plantea las dimensiones: (1) normativa, (2) técnico-operativa, (3) organizacional y (4) de gasto público y el análisis de la participación de diferentes actores en el establecimiento de relaciones e intercambio de recursos en el proceso de creación de estas instituciones para la igualdad de género.

Así, para el caso particular de la Ciudad de México, se identifican redes de colaboración entre actores gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que -en el marco de coyunturas críticas y contextos políticos distintos- interactuaron, consensaron y tejieron arreglos formales e informales que influenciaron principalmente dos de las dimensiones que conforman el proceso: la organizacional y la técnico-operativa. De tal manera que la influencia en éstas dos dimensiones señaladas, permite eliminar algunas de las dificultades técnico-operativas y organizacionales para institucionalizar la perspectiva de género en el proceso de asignación de los recursos públicos a nivel subnacional.



Asimismo, se identifica que existe un proceso de institucionalización sostenido entre distintos periodos de gobierno, donde la participación de actores presenta características de red abierta y plural con lazos débiles para pasar a una con características de red cerrada o interinstitucional con lazos fuertes.

Palabras clave: instituciones, perspectiva de género, redes de colaboración, interacciones, arreglos e institucionalización.

Abstract

This research analyzes the process of institutionalization of the gender perspective in budget policy and the participation of government actors and civil society in Mexico City from 2006 to 2018.

The analysis focuses on the creation and sustainability of institutions with gender content in budget policy and the participation of different actors, who, in the form of a collaboration network, interact in spaces of dialogue with certain interests and resources, in order to agree and make decisions to achieve objectives, in this case, the institutionalization of the gender approach in the budget process at the subnational level.

The research - which is based on the theoretical framework of the new institutionalism, the gender perspective and public policy networks - allows us to point out the importance of the creation of institutions to the extent that they define the rules of the game both in routines and in the critical junctures that government agendas are going through.

Likewise, it identifies that the institutionalization process is the result of not only institutional agendas, but also of the conjugation of the action of different actors through a process of negotiations, agreements and decision-making that allow influencing and incorporating their demands, interests and resources to the government agenda.

To answer the general question: How was the process of institutionalization of the gender perspective developed in the budget policy of Mexico City from 2006 to 2018? The thesis raises the dimensions: (1) normative, (2) technical -operative, (3) organizational and (4) public spending and the analysis of the participation of different actors in the establishment of relationships and exchange of resources in the process of creating these institutions for gender equality.

Thus, for the particular case of Mexico City, collaboration networks are identified between government actors and civil society organizations that -in the framework of critical junctures and different political contexts- interacted, reached consensus and wove formal and informal arrangements that influenced Mainly two of the dimensions that make up the process: organizational and technical-operational. In such a way that the influence on these two dimensions indicated, allows eliminating some of the technical-operational and organizational difficulties to institutionalize the gender perspective in the process of allocation of public resources at the subnational level.

Likewise, it is identified that there is a sustained institutionalization process between different periods of government, where the participation of actors presents characteristics of an open and plural network with weak ties to move to one with characteristics of a closed or inter-institutional network with strong ties.

Key words: institutions, gender perspective, collaboration networks, interactions, arrangements and institutionalization.



FLACSO
MÉXICO

A Isaac.

Agradecimientos

A mi casa, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - México. Gracias por los conocimientos adquiridos y las experiencias vividas dentro y fuera de las aulas. Segura estoy que mi paso por tan prestigiada institución ha sido la mejor decisión tomada. Especial agradecimiento tienen mis profesoras, profesores y directoras de tesis. ¡Larga vida a la Flacso!

A mi Familia, Rosalba y José Luis. Por ser ejemplo de amor y entrega. Por las decisiones que han tomado para ustedes y cuyo impacto trascendió a mi vida. Gracias por ser mi lugar seguro. A Santiago, Teresa y Christian, por escucharme y abrazarme con su cariño. Gracias por las experiencias compartidas y por las que, junto a Isaac, vamos a vivir.

A Eduardo, por los tiempos difíciles. “Siempre nos quedará Santiago [Chile]”.

A Martín, mi guía profesional. Porque mi paso por la vida gubernamental ha sido una buena experiencia gracias a tus consejos y apoyo. Por alentarme siempre a ser mejor profesionista y persona.

A Carlos, mi amigo. Por siempre escucharme y darme los mejores consejos para mi vida personal y académica. Gracias por la paciencia con la que me escuchas y enseñas.

A Jessica e Ivonne. Gracias por las conversaciones, las risas y los llantos compartidos. Segura estoy que siempre tendremos café y una o dos cervezas que compartir.

Mi gratitud y admiración siempre.



Índice

Índice de Figuras	ix
Introducción.....	1
Capítulo I. Del neoinstitucionalismo a la institucionalización de la perspectiva de género con redes de política pública	15
1. Las instituciones en el nuevo institucionalismo, las decisiones públicas y la institucionalización.....	15
1.1. Neoinstitucionalismo e instituciones	15
1.1.1 Neoinstitucionalismo económico/político (<i>rational choice</i>)	16
1.1.2 Neoinstitucionalismo sociológico	17
1.1.3 Neoinstitucionalismo histórico	17
1.1.4 Neoinstitucionalismo discursivo	20
2. Instituciones y políticas públicas.....	21
3. La institucionalización de la perspectiva de género en las decisiones públicas.....	24
3.1 El género como perspectiva y categoría de análisis	24
3.1.1 Categorías de la perspectiva de género	28
3.2 La institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas	30
3.3 Institucionalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario	31
4. Dimensiones para la institucionalización de la perspectiva de género.....	32
5. La dimensión política de las políticas públicas.....	34
6. Enfoque de redes de política pública	36
6.1. Redes como modelo de gobernanza	37
6.2 Redes como intermediación de intereses.....	38
6.3 Tipología de redes.....	41
7. Esquema conceptual-analítico.....	43
Capítulo II. Las desigualdades de género como problema público y los instrumentos para la igualdad en el ámbito internacional y nacional en México.....	44
1. Las desigualdades por razón de género como problema público	44
1.1 Las desigualdades de género en México	44
2. La política de igualdad en la agenda internacional	48
3. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995.....	52
3.1 Declaración Política de Beijing.....	53
3.2 Plataforma de Acción de Beijing.....	55
3.2.1 Esferas de especial preocupación	56
4. Política presupuestal con perspectiva de género como instrumento público.....	59
5. La incorporación de la perspectiva de género en México	64
5.1 Presupuestos públicos con perspectiva de género en las entidades federativas en México.....	70
5.1.1 Oaxaca: ¿Un caso de éxito?.....	73
Capítulo III. La institucionalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario de la Ciudad de México.....	76



1.	Las desigualdades por razón de género como problema público.....	76
1.1	Las desigualdades de género en la Ciudad de México.....	76
2.	La política presupuestal con perspectiva de género de la Ciudad de México.....	79
3.	La institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México.....	81
3.1	Dimensión normativa.....	81
3.1.1	Acciones normativas.....	84
3.2	Dimensión técnico-operativa.....	84
3.2.1	Acciones técnico-operativas de 2008 a 2010.....	86
	86
3.2.2	Acciones técnico-operativas de 2011 a 2012.....	87
	87
3.2.3	Acciones técnico-operativas de 2013 a 2015.....	88
3.2.4	Acciones técnico-operativas de 2016 a 2017.....	89
3.3	Dimensión organizacional.....	91
3.3.1	Acciones organizacionales de 2006 a 2018.....	92
3.4	Dimensión del gasto público.....	94
Capítulo IV. Redes de colaboración: ¿Quién influye el proceso de creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México?.....		97
1.	La dimensión política de las políticas públicas.....	97
1.1	Organizaciones con actores clave para la creación de instituciones con perspectiva de género.....	99
2.	Actores clave para la creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México.....	100
2.1	Antecedentes en el ámbito federal como coyuntura crítica para las entidades federativas.....	100
2.2	Actores clave para la creación y sostenibilidad de instituciones en la Ciudad de México.....	103
2.2.1	Organizaciones de la sociedad civil en red de colaboración.....	103
3.	Primer periodo de gobierno 2006-2012.....	104
3.1	Primera red de colaboración entre actores para la creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal.....	107
	107
4.	Segundo periodo de gobierno 2012-2018.....	109
4.1	Segunda red de colaboración de actores para la creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal.....	115
	115
Reflexiones finales.....		116
Referencias.....		126
Anexo I: Armonización de la legislación local con las disposiciones en materia de presupuestos con perspectiva de género.....		130
Anexo II: Guía básica de preguntas.....		131



Índice de Figuras

Figura I. Categorías de la perspectiva de género.	28
Figura II. Esquema conceptual-analítico.....	43
Figura III. Esferas de especial preocupación, Beijing, 1995.....	56
Figura IV. Referencias a presupuestos con perspectiva de género en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995.....	57
Figura V. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión normativa.	84
Figura VI. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión técnico-operativa.	86
Figura VII. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión técnico-operativa.	87
Figura VIII. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión técnico-operativa.	88
Figura IX. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión técnico-operativa.	89
Figura X. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión organizacional.	92
Figura XI. Actores clave para la creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal.....	102
Figura XII. Organizaciones de la sociedad civil en red de colaboración.....	103
Figura XIII. Primera red de colaboración de actores y organizaciones para la incorporación de la perspectiva de género.	107
Figura XIV. Segunda red de colaboración de actores, dependencias y organizaciones para la incorporación de la perspectiva de género.	115

Introducción

Las desigualdades estructurales en las que se encuentran las mujeres han inhibido históricamente el ejercicio de sus libertades y derechos. Dicha condición ha ensanchado escenarios de desigualdades de género que a su vez se prolongan y profundizan.¹

Por décadas gobiernos nacionales y organismos internacionales han centrado el debate en el análisis de las desigualdades que afectan a las mujeres. Con la participación y compromiso de distintos países, se han desarrollado foros y conferencias mundiales que orientan el diseño e implementación de políticas públicas para la igualdad de género.²

Dichas políticas, han pasado por la promulgación de nuevas leyes o reformas, creación de estructuras gubernamentales, diseño de herramientas técnicas, planes nacionales, programas regionales y locales, entre otras. En términos generales, se han diseñado e implementado acciones que de acuerdo con Incháustegui y Ugalde (2007) plantean la evolución de cuatro enfoques de política de igualdad de género: a) de igualdad de trato, b) de igualdad de oportunidades, c) de transformación de las relaciones de género o transversalidad y d) de paridad o generización de la ciudadanía, que muchas veces implican la creación de instituciones con perspectiva de género.³

¹ La desigualdad de género es visible tanto en la esfera privada como en la pública principalmente en aspectos económicos, sociales y políticos. Las principales problemáticas se identifican en áreas como: (1) la educación, (2) la salud, (3) el reconocimiento y representación política, (4) la violencia, (5) el trabajo remunerado y no remunerado, (6) el trabajo doméstico y de cuidados, (7) la feminización de las actividades, entre muchas otras. Cada una de estas áreas, a lo largo de los años ha presentado avances, estancamientos o retrocesos, por lo que para mayor información se puede consultar el Informe Global de las Brechas de Género del Foro Económico Mundial a través de la liga: <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>

² Naciones Unidas ha organizado cuatro conferencias mundiales sobre las mujeres, las cuales se han celebrado en la Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). A través de dichas Conferencias, los Estados firmantes se han comprometido -en la medida de sus recursos- a implementar estrategias y acciones que contribuyan a la igualdad de género.

³ Incháustegui y Ugalde (2007), señalan que las políticas de igualdad de trato surgen de la idea liberal de igualdad que supone principalmente la igualdad jurídica sin distinciones, es decir, la igualdad ante la ley. En este sentido, como primer paso se impulsó el reconocimiento de la igualdad de derechos civiles y políticos de hombres y mujeres; la igualdad de trato en el trabajo, en la educación, en el estatus civil y en el derecho al voto de las mujeres.

Sin embargo, el enfoque de igualdad de trato no consideró las diferencias que subyacen entre hombres y mujeres y que se materializan a través de la desventaja y subordinación, por lo cual se buscó avanzar hacia una igualdad de oportunidades, a través del cual se buscó el diseño y ejecución de acciones y políticas públicas diferenciadas que permitieran reconocer y potencialmente incidir en el cierre de la brecha de desigualdad en términos de participación, capacidad, oportunidades, patrimonio y protección entre mujeres y hombres. A estas

Con la evolución de los enfoques para la política de igualdad de género se pueden evidenciar tanto cambios positivos como negativos. Los cambios positivos generan una ruta clara que permite a las administraciones públicas desarrollar nuevos planes, estrategias y crear instituciones para la implementación de las acciones en materia de igualdad de género, en tanto que los cambios negativos dan cuenta de la necesidad de modificar las normas, estructuras, mecanismos o patrones que se utilizan para impulsar la igualdad de género.

Particularmente, de acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2020), a pesar de la participación y los compromisos asumidos por los Estados nacionales para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, América Latina es la región con mayores desigualdades. En varios países de la región, el desarrollo para la igualdad se ha estancado y las relaciones de género solo han alcanzado mínimos cambios favorables.

Tan solo en México, a pesar de los múltiples esfuerzos nacionales y subnacionales, las desigualdades por razón de género siguen siendo un tema de especial preocupación.⁴ De acuerdo con el Sistema de Indicadores de Género (SIG) y el Atlas de Género (AG) en temas considerados prioritarios para el desarrollo de las personas, las condiciones de las mujeres y hombres se han transformado de manera distinta. Por ejemplo, con respecto al trabajo remunerado y no remunerado, los datos de 2005 a 2019, reflejan las dobles jornadas que las mujeres realizan por la asignación tradicional de roles; en tanto se detalla un aumento de presencia de la población femenina en el área de trabajo no remunerado. Otro de los temas que profundiza las desigualdades por razón de género, son las actividades de cuidado que

políticas se les conoce como acciones positivas o afirmativas, cuya importancia radica en que busca garantizar el acceso a espacios que culturalmente están ocupados por los hombres, como la política, los cargos de representación, algunas profesiones y el ingreso y la propiedad sobre los bienes.

Después, con el enfoque de transformación de las relaciones de género o transversalidad, se buscó la incorporación de la perspectiva de género a las políticas públicas. Donde los temas dejaban de ser solo de mujeres para actuar a través de distintas instancias, procesos y acciones, de manera que sea posible identificar el impacto diferenciado de toda acción pública en la vida de mujeres y hombres. (Incháustegui y Ugalde, 2007:31).

Finalmente, el enfoque de paridad o *generización* de la ciudadanía mantiene su énfasis en los efectos de equidad o balance de poder que se procura generar con cada intervención de política pública. Por lo cual, el enfoque procura la incorporación de la identidad sexual en la definición de la persona legal que obligaría a los poderes públicos a tomar medidas para que procure una participación igualitaria en todas las instituciones políticas, sociales, administrativas y judiciales.

⁴ La desigualdad de género como problema público en México, se detalla y analiza en el capítulo II de este trabajo de investigación.

históricamente se han asignado a las mujeres, las cifras señalan que siguen siendo las mujeres con 69.77 horas a la semana, el grupo que mayor tiempo dedica a las actividades de necesidad y cuidados de otras personas.

Por otro lado, la feminización de algunas actividades da cuenta de las condiciones de discriminación y vulnerabilidad en las que se han desarrollado históricamente las mujeres, por ejemplo, las cifras muestran que los tres sectores de actividad económica con mayor presencia femenina siguen siendo el de servicios, comercio e industria manufacturera.

Asimismo, un problema de salud pública y clara violación de los derechos humanos de las mujeres es la violencia. Existen datos que muestran que la violencia simbólica, física, doméstica, laboral, económica, entre otras, son aspectos que afectan directamente a las mujeres. Para el caso mexicano, las cifras en temas de violencia física y/o sexual han aumentado considerablemente, y en lo que respecta a la violencia doméstica, la cifra no ha sido la excepción, pues ésta ha ido en aumento de manera considerable, tan solo de 2002 a 2006 se refleja un cambio de 9,080 a 15,314 casos. Es decir, la prevalencia de violencia total contra las mujeres de 15 y más años a lo largo de su vida, según el Atlas de Género, es de 62.77 por ciento casos de violencia contra las mujeres.

Para el caso particular del reconocimiento y representación política, a partir de las distintas reformas legales para alcanzar la paridad de género en cargos de toma de decisiones gubernamentales y elección popular, el número de mujeres ha aumentado de manera significativa, las cifras reflejan que las mujeres han alcanzado números casi iguales con respecto a los hombres en cargos de síndicos, regidores, senadores, diputados federales y locales, pero no así para jueces de distrito, magistrados, ministros, presidentes municipales o secretarios de estado, donde las cifras reflejan que sigue existiendo mayor presencia masculina.

Y aunque cada uno de los gobiernos ha desarrollado iniciativas en el marco de sus contextos políticos, sociales, culturales e institucionales y en todos los casos la incorporación del género ha evidenciado que las desigualdades entre mujeres y hombres forman parte de los rasgos estructurales vigentes en todo el mundo, a pesar de los esfuerzos realizados para reducir la brecha de desigualdades, éstas siguen siendo una fuente de exclusión y pobreza importante, colocando al género como una categoría de desigualdad e inestabilidad en todo

el planeta. Las políticas públicas, los programas y las estrategias de los gobiernos no han resuelto las causas de las desigualdades de género, lo cual se refleja en asimetrías de ejercicio de derechos y por lo tanto en el acceso diferenciado a recursos y oportunidades.⁵

Así, para las organizaciones del movimiento amplio de mujeres, el impulso para la igualdad entre mujeres y hombres requiere no solo del reconocimiento e incorporación de la perspectiva de género a la hechura de las políticas públicas, sino de su institucionalización en el proceso más importante de toda política, la asignación de los recursos públicos.

Para las organizaciones, la institucionalización de la perspectiva de género al proceso de asignación de los recursos públicos resulta una estrategia efectiva para monitorear e impulsar la igualdad sustantiva. De esta manera, los presupuestos con perspectiva de género son una experiencia internacional de finales de los años ochenta, reconocidos a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer como una estrategia para hacer más efectivo el impulso a la igualdad de género, en tanto que el proceso presupuestal constituye el principal mecanismo de intervención directa que los gobiernos tienen para priorizar y atender las necesidades y demandas de los ciudadanos, en este caso, de las mujeres (Sharp, 2001).

En el ámbito internacional, la experiencia pionera en presupuestos con perspectiva de género se desarrolló en Australia en el marco de un proceso general de incorporación de la categoría a los distintos ámbitos del gobierno. Con la incorporación de la perspectiva de género, se desarrolló un proceso de creación de instituciones como una estrategia más efectiva para impulsar la igualdad entre mujeres y hombres (Budlender y Sharp, 1998; Sharp y Broomhill, 2002).

Para el caso particular de la experiencia australiana, se crearon instituciones con perspectiva de género⁶ y se incorporaron feministas a la administración pública con la

⁵ Para la región se creó el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): <https://oig.cepal.org/es>. A través del Observatorio se analizan tres grandes dimensiones: (1) la autonomía física, (2) la autonomía en la toma de decisiones y (3) la autonomía económica, a través de las cuales se puede conocer la situación que guarda cada país en la región latinoamericana. Analizar los datos presentados en el Observatorio nos permite identificar que la brecha de desigualdad en cada país responde a valoraciones distintas. Por ejemplo, en tiempo total de trabajo no remunerado, referido al trabajo que se realiza sin pago y se desarrolla mayoritariamente en la esfera privada, los países con mayores horas dedicadas son Argentina, Chile y México con 42.4, 42.1 y 41.9, respectivamente.

⁶ Sobre la construcción de instituciones, entre las principales se encuentra: la creación de una estructura de unidades de género a nivel federal, estatal y territorial a fin de establecer vínculos con las distintas áreas de

participación activa y comprometida del primer ministro Bob Hawke (Sharp y Broomhill, 2002). De esta manera, se destaca que las estrategias y acciones en materia de igualdad de género que se desarrollaron por poco más de una década, se sostenían de manera importante de las negociaciones y consensos de las femocratas y de la voluntad y compromiso político del ministro y su gabinete.

Tal es el hecho, que para 1996 con cambios en las condiciones políticas, las estrategias, acciones o instituciones creadas con perspectiva de género no pudieron sostenerse. Las instituciones con perspectiva de género y la participación de actores que configuraban una red de colaboración interinstitucional se desarticuló, reflejando la importancia que tienen las interacciones, consensos y decisiones, que en forma de red de actores se constituyen para impulsar objetivos comunes, en este caso, la igualdad de género y su institucionalización (Sharp y Broomhill, 2002).

En este sentido, no fue sino hasta la segunda mitad de la década de los noventa -paralelo a la caída de la experiencia australiana- que la voluntad y compromisos políticos y la institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto público cobraron importancia alrededor del mundo como una estrategia integral para contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres.

Con la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995, particularmente con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, se marca un hito para la incorporación, transversalización e institucionalización de la perspectiva de género, pues por primera vez, desde una Conferencia Mundial se hacía un llamado a los gobiernos nacionales para que: (1) en todos sus procesos de asignación de recursos se incorporara el enfoque de género, y (2) se desarrollaran acciones y medidas concretas que reflejaran la búsqueda de la institucionalización de la perspectiva de género en el proceso de asignación de los recursos públicos como un medio y fin para la igualdad de género.⁷

la administración pública, incluidos los departamentos de tesorería para coordinar y dirigir la política de igualdad de género (Budlender y Sharp, 1998; Sharp y Broomhill, 2002).

⁷ En el Capítulo VI: Disposiciones financieras, de la Declaración Política de Beijing, se establece que, para alcanzar los objetivos establecidos en las Conferencias Mundiales sobre las Mujeres, particularmente la Cuarta, es necesaria la voluntad política con la aportación suficiente de recursos humanos y financieros. Para ello, es necesario que en las decisiones presupuestarias se integre una perspectiva de género.

Con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se busca que la incorporación de la categoría de género al proceso presupuestario termine por considerarse como un medio y fin en la elaboración de las políticas públicas; permitiendo un proceso de institucionalización fuerte y su sostenibilidad en el tiempo.

Así, con la Declaración y la Plataforma se presentaba no solo la posibilidad de asumir un compromiso político con el reconocimiento de las desigualdades por razón de género como problema público, sino en crear instituciones -en el marco de la política presupuestal- que permitieran avanzar en la potencial eliminación de las desigualdades. La Declaración y Plataforma se convertían en la ruta que orientaría el diseño de políticas y acciones públicas para concretar la igualdad de género en todo el mundo. Con su ratificación, los gobiernos nacionales, subnacionales y locales se comprometían a desarrollar políticas, iniciativas y presupuestos que incorporen al género como categoría de análisis.

De esta manera, con la incorporación de la perspectiva de género al quehacer gubernamental, se observan políticas y estrategias que dan cuenta de los avances logrados. Por ejemplo, en el tema del reconocimiento y la representación, la participación política de las mujeres ha crecido, lo que constituye un logro que refleja la capacidad de las mujeres para contribuir al cambio simbólico-cultural, a su empoderamiento y a mejorar el desarrollo de las sociedades.

Sin embargo, aunque cada uno de los gobiernos ha desarrollado iniciativas en el marco de sus contextos políticos, sociales, culturales e institucionales y en todos los casos la incorporación del género ha evidenciado que las desigualdades entre mujeres y hombres forman parte de los rasgos estructurales vigentes en todo el mundo, llama la atención la fragilidad de los avances en su desarrollo institucional y su institucionalización.

Tan solo para América Latina, mientras la tercera parte de los países tienen una dependencia responsable de la política de igualdad de género, la mayoría aún mantiene mecanismos de niveles subordinados y en otros ni siquiera existe un área rectora de dichos asuntos, por lo que los procesos gubernamentales no han dado los resultados esperados y los esfuerzos para su transversalización e institucionalización no han logrado una transformación de las desigualdades por razón de género (Cepal, 2000).

Particularmente en México, con la firma y ratificación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en 1995, el proceso de incorporación de la perspectiva de género al proceso de asignación de los recursos públicos se inició en la década del 2000, con el desarrollo de acciones y políticas públicas exclusivas para las mujeres en el ámbito federal.

Por ejemplo, en 2001 se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), como la dependencia federal rectora de las acciones en materia de igualdad de género en el país. Con la creación de la dependencia en el ámbito federal, se desarrolla una política de igualdad de género caracterizada por la creación de instancias estatales, así como unidades de género en todas las dependencias de la administración pública a nivel federal, estatal y municipal.

Otro cambio importante, que cobró fuerza con la creación del Inmujeres fue el gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género. Con la etiquetación de recursos lo que se buscaba era evidenciar el gasto destinado a resolver las desigualdades de género, a fin de hacer más efectiva la política de igualdad mediante la asignación de recursos públicos.⁸

Todo lo anterior, derivó en que, a partir de 2003, se comenzara a etiquetar gasto público para atender las problemáticas más apremiantes de las mujeres, promover la igualdad de género y tomarse medidas para transversalizar e institucionalizar el género en el marco jurídico y normativo del presupuesto público.

Asimismo, con la entrada en vigor de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006 y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en 2007, por primera vez se dispone que la administración de los recursos públicos se realice sobre la base del criterio de equidad de género.

En lo que refiere al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se incorporaron dos artículos transitorios referidos a la promoción de la igualdad de género, lo que permitió avanzar a la conformación de un anexo específico donde se detallan el gasto público federal asignado a las mujeres y la igualdad de género y el inicio de un proceso de institucionalización de la perspectiva en el marco normativo del presupuesto de egresos de la federación.

⁸ Las primeras propuestas de gasto etiquetado se desarrollaron desde las organizaciones de la sociedad civil: Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia y el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR.

A su vez, las estrategias y mecanismos institucionales de incorporación del enfoque alcanzaron el quehacer gubernamental de las entidades federativas. Sin embargo, no todos los cambios han sido positivos para el impulso a la igualdad entre mujeres y hombres, por ejemplo, a nivel subnacional en México, todas las entidades cuentan con instancias rectoras en el tema y aunque los esfuerzos se han orientado a dotar a las mismas de un nivel jerárquico alto -de ser subsecretarías o institutos pasar a ser secretarías estatales- el impulso no ha sido del todo exitoso, tan solo en el Estado de México, la instancia rectora del tema guarda el rango de Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (2020), colocando a las entidades federativas con un panorama heterogéneo en sus avances.

A nivel subnacional en México, dos son las etapas en las que se puede identificar la incorporación de la perspectiva de género al proceso de asignación de los recursos públicos. La primera de ellas comenzó con los gobiernos de Oaxaca, Nuevo León, Michoacán, Guerrero y el entonces Distrito Federal (Guzmán, 2020).

En esta primera etapa, desarrollada en la década del dos mil, el caso de éxito se desarrolló en Oaxaca cuya experiencia recibió reconocimiento internacional en materia de igualdad. Se trata de un caso que permitió observar elementos clave que permitieron establecer la búsqueda de la institucionalización de una política pública con perspectiva de género y cómo los intereses e interacciones de distintos actores permitieron su sostenibilidad en el tiempo.

Con la experiencia, se identificó: (1) un diseño apropiado de políticas, (2) compromisos y voluntad política y (3) un trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil, lo que colocó al gobierno del estado de Oaxaca como una de las entidades federativas pioneras en la elaboración de un modelo de incorporación de la perspectiva de género a sus procesos gubernamentales y la primera entidad en diseñar un programa estatal para la mujer que privilegiaba la generación de políticas y buscaba un desarrollo del ejercicio del presupuesto público con perspectiva de género.

De la creación de instituciones, destaca la del Instituto de la Mujer el 23 de diciembre del año 2000, como la dependencia rectora de la perspectiva de género en las políticas públicas estatales. Su creación, al igual que con muchas otras instituciones, derivó de un conjunto de acuerdos políticos, demandas del movimiento amplio de mujeres nacional y

estatal y de coyunturas internacionales, nacionales y locales que permitieron cambiar patrones de dependencia.

En términos presupuestales, la entidad fungió como pionera al establecer en su Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en su Ley de Egresos, la obligatoriedad para que los ejecutores del gasto realicen la administración de los recursos públicos bajo los criterios de eficiencia, eficacia, legalidad, economía, transparencia, honradez, racionalidad, austeridad, rendición de cuentas y equidad de género.

Sin embargo, a pesar de los múltiples esfuerzos que se realizaron, el proceso de búsqueda de institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública estatal encontró su fin con los cambios de gobierno que le sucedieron. La razón principal de la culminación de la experiencia a nivel subnacional se sustentó en el olvido de la dimensión política que toda acción o política pública conlleva. La baja o nula consideración que se tuvo de la participación, las interacciones y los consensos que la red de política pública de la perspectiva de género había generado terminaron por desdibujar los acuerdos formales e informales que permitieron impulsar la incorporación del género a los procesos gubernamentales.

Otro caso de éxito se encuentra en la Ciudad de México. Para la entidad, la incorporación de la perspectiva de género al proceso de asignación de los recursos públicos inició en 2006 en medio de una coyuntura política que buscaba responder a distintos compromisos internacionales y nacionales a favor de los derechos humanos de las mujeres, principalmente a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el ámbito nacional y a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y a la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe en el ámbito internacional.

De esta manera, desde el 2008 el gobierno de la ahora Ciudad de México ha llevado a cabo una serie de modificaciones en materia presupuestal para incorporar la perspectiva de género al proceso presupuestario. Con ello, a través de un trabajo coordinado con la Secretaría de Finanzas se logró que las dependencias de la administración pública estatal

incluyeran acciones programático-presupuestales para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Con lo anterior, para cada ejercicio fiscal se integra un presupuesto de egresos desde la perspectiva de género y con ello se da cumplimiento a la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres para la entidad. Así, con todas las acciones institucionales desarrolladas en materia presupuestal, a la fecha, la Ciudad de México se considera el único gobierno a nivel subnacional con un proceso de institucionalización de la perspectiva de género que mantiene continuidad y solidez en sus acciones.

La segunda etapa del proceso de institucionalización se desarrolló a inicios del 2012 con la implementación del proyecto “institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos a nivel estatal y municipal”. A iniciativa del Inmujeres y ONU Mujeres dicho proyecto buscaba implementar acciones de incorporación, transversalización e institucionalización tanto en gobiernos estatales como municipales.

Particularmente en materia presupuestal, a partir de 2012 con la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se establecía que el proceso de la política pública debería incorporar la perspectiva de género. De esta manera, por primera vez el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación incluyó al género como categoría de análisis no solo en los programas sujetos a reglas de operación, sino que ubicó a la perspectiva de género en los lineamientos generales del ejercicio del presupuesto con lo cual se ampliaba la posibilidad de realizar acciones no contempladas en otros programas.

Sin embargo, los resultados de esta segunda etapa, aunque importantes por su alcance local, fueron débiles y poco estables, dando indicios de la necesidad de fortalecer de forma integral la voluntad y los compromisos políticos con el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el ámbito del gobierno federal y estatal (Guzmán, 2020).

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que los trabajos desarrollados en materia de incorporación de la perspectiva de género al proceso presupuestario responden al análisis de los marcos normativos estatales y al gasto público orientado para la igualdad de género (Inmujeres y ONU Mujeres, 2014). Algunos otros trabajos, han orientado su análisis a

vincular los presupuestos públicos con perspectiva de género con la modernización de la administración pública (Blanco, 2017); dejando los análisis de la institucionalización del género para el ámbito federal (Carmona, 2015).

Particularmente, la política presupuestal con perspectiva de género como un compromiso internacional, nacional y local, debe centrarse en su proceso de institucionalización para poder responder a la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres, pues dicho proceso permite a los tomadores de decisiones estar sujetos a normas y reglas reconocidas por todos, con el fin de lograr los objetivos establecidos y minimizar los criterios particulares y políticos ineficientes.

En este sentido, para el presente trabajo de investigación, analizar la institucionalización de la perspectiva de género importa en dos sentidos: (1) aunque en México se han desarrollado trabajos de investigación en términos de la incorporación de la perspectiva de género, la mayoría se ha centrado en analizar el incremento del gasto en las políticas públicas exclusivas para las mujeres, dejando de lado el análisis de la creación de instituciones desde la categoría de género en la asignación de los recursos públicos para el nivel subnacional, y (2) analizar la perspectiva de género en el proceso presupuestario permite registrar los avances o retrocesos, así como la estabilidad del proceso y el potencial impulso que se ha dado a la política de igualdad de género y en consecuencia a la disminución de las brechas de desigualdad.

Bajo este contexto, el propósito de la presente investigación es analizar la institucionalización de la perspectiva de género en el proceso de asignación de los recursos públicos a nivel subnacional en México y su relación con las redes de colaboración de actores. El proyecto plantea recuperar la experiencia de la Ciudad de México de 2006 a 2018. Particularmente, el análisis, que se apoya en el marco teórico del nuevo institucionalismo, la perspectiva de género y las redes de política pública, busca responder a una pregunta general: ¿Cómo se desarrolló el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México de 2006 a 2018?, dirigiéndose con preguntas particulares tales como: (1) ¿Qué instituciones con perspectiva de género se crearon?, (2) ¿Las instituciones con perspectiva de género que se crearon se mantuvieron en los periodos de estudio?, (3) ¿Qué desigualdades se atendieron con la creación de dichas instituciones?,

(4) ¿Qué actoras y actores participaron en el proceso de creación de las instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal?, (5) ¿En qué dimensiones de la creación de instituciones tuvieron mayor intervención? y (6) ¿La creación de instituciones respondió a los objetivos establecidos en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995?

Para dar guía al objetivo de la presente investigación, la institucionalización de la perspectiva de género en el proceso de asignación de los recursos públicos será entendida como la creación de instituciones con contenido o propósitos de igualdad de género que permanecen en el tiempo. De esta manera, se plantea como hipótesis que en la Ciudad de México de 2006 a 2018, existe un proceso de institucionalización permanente con la confección de instituciones normativas, técnico-operativas, organizacionales y de gasto público a partir de la conformación de redes de colaboración de actores que interactúan e intercambian recursos a fin de atender y solucionar las desigualdades de género.

Así, el presente trabajo de investigación considera cuatro dimensiones para analizar la creación de instituciones con perspectiva de género en el proceso de asignación de los recursos públicos: (1) normativa, (2) técnico-operativa, (3) organizacional y (4) de gasto público; señalando que las dimensiones pueden variar según el problema social o política pública que se desea resolver o desarrollar, respectivamente.

Por otra parte, la dimensión política entendida como la colaboración entre actoras y actores gubernamentales y no gubernamentales para la institucionalización de la perspectiva de género en la asignación de los recursos públicos cobra especial interés, al considerar que la política pública en materia de igualdad de género no solo requiere de modificaciones en las dimensiones normativa, técnico-operativa, organizacional o de gasto público, sino que necesita de la acción comprometida de actores clave que permitan la consecución de objetivos públicos para la igualdad entre los géneros, tal como lo establece la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995.

Así, el trabajo se desarrolla a partir de una metodología cualitativa, la cual está inspirada en el paradigma interpretativo. En dicha metodología, la relación entre teoría e investigación es abierta e interactiva y los conceptos son elementos constitutivos de la teoría, los cuales simultáneamente permiten su comprobación empírica mediante su operacionalización. Los conceptos son orientadores que permiten acercarse a la realidad y se

enriquecen con la investigación empírica. Las acciones de indagación -a partir de esta metodología- se mueven de manera dinámica entre los hechos y su interpretación.

Por lo anterior, la metodología se apoya en técnicas concretas para la recolección de información tales como: (1) un análisis y revisión de documentos como: (a) la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, (b) de los informes de actividades que anualmente publica la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México, y (c) las leyes y reglamentos estatales en materia de presupuesto e igualdad de género; y (2) la realización de entrevistas semiestructuradas a actoras y actores clave que participaron en el proceso de incorporación de la perspectiva de género de 2006 a 2018, ya sea desde el ámbito gubernamental o de la sociedad civil. La importancia de la revisión documental y las entrevistas semiestructuradas a actores clave radica en que para la presente investigación la institucionalización es entendida como el proceso de creación de instituciones con estabilidad en el tiempo; generando a partir de la misma, una serie de elementos que pueden ser analizados para dar cuenta de cómo se desarrolló el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la política pública.⁹

La estructura de exposición de la investigación se divide en cuatro capítulos, los cuales tienen como propósito ir hilando la hipótesis propuesta en este trabajo. En el primer capítulo, se exponen las perspectivas teórico-conceptuales para analizar la relevancia de las instituciones con perspectiva de género y su sostenibilidad en el tiempo a partir de la participación de actores en forma de red.

La descripción de los enfoques del nuevo institucionalismo, la perspectiva de género y las redes de política pública permiten: (1) identificar el marco general que acompaña la creación y sostenibilidad de las instituciones con perspectiva de género en el quehacer gubernamental, (2) analizar la complejidad que guardan las decisiones públicas en la arena política y (3) identificar el proceso a través del cual los actores que configuran las redes con perspectiva de género en colaboración logran permear la hechura de la política pública, en

⁹ E importante mencionar que derivado de la contingencia sanitaria que se vive a nivel mundial derivada del SARS-COV-2 (2020), las entrevistas a actoras y actores clave que se desarrollaban tuvieron que ser suspendidas. Solo dos de éstas pudieron reagendarse y desarrollarse de manera virtual.

este caso la presupuestal, a partir de conceptos clave como institucionalización, coyunturas críticas, patrones de dependencia y redes de colaboración de actores.

En el capítulo II, se realiza un análisis las desigualdades por razón de género como problema público en México y la creación de instituciones para la incorporación del enfoque de género en las decisiones públicas tanto del ámbito nacional como en el internacional, con especial énfasis en el análisis de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995.

El capítulo III, tiene como objetivo analizar la desigualdad por razón de género como problema público y la incorporación de la perspectiva de género al proceso de asignación de los recursos públicos, así como evidenciar las instituciones normativas, técnico-operativas, organizacionales y de gasto público que se crearon con contenido o propósitos de igualdad de género de 2006 a 2018 para conformar la política presupuestal en la Ciudad de México

En el capítulo IV, el objetivo es evidenciar la importancia que tienen las redes de colaboración de actores y el intercambio de sus recursos en el establecimiento de agenda y la hechura de la política presupuestal, Para ello, se identifican a las actoras y actores que participaron en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el periodo de estudio y se describen las características de las redes que potencialmente se configuraron para incidir en el proceso de creación de las instituciones identificadas en el capítulo tres.

Finalmente, en el apartado de reflexiones finales se evidencian los hallazgos y conclusiones del trabajo de investigación y las potenciales líneas de investigación que se abren a partir del trabajo que nos ocupa.

Capítulo I. Del neoinstitucionalismo a la institucionalización de la perspectiva de género con redes de política pública

El objetivo de este capítulo se centra en analizar la importancia de la creación y sostenibilidad de las instituciones con perspectiva de género en las decisiones públicas. Para comprender su surgimiento y relevancia, se hace uso de tres herramientas teórico-conceptuales: el neoinstitucionalismo, la perspectiva de género y el enfoque de redes de política pública.

El enfoque conceptual-analítico del nuevo institucionalismo permite identificar el marco general que enmarca el surgimiento y continuidad de las instituciones en el quehacer gubernamental. En términos generales, se revisa el concepto de institución para el neoinstitucionalismo económico/político, sociológico, histórico y discursivo por la importancia que se otorga al nacimiento, adopción, estabilidad o cambio de una institución de política y con ello su potencial institucionalización a partir de la configuración de tipos redes de política pública.

Asimismo, el uso del enfoque de redes de política (Klijn, 1998; Porras, 2001; Chaqués, 2004), permite analizar la complejidad que guardan las decisiones públicas en la arena política al identificar las etapas en las que se desarrollan y cuya ocurrencia no se genera de manera causal e independiente, sino que éstas se encuentran permeadas por un conjunto de elementos tales como reglas, recursos, burocracia y la participación de actores con intereses particulares. Describir el enfoque de redes de política pública, permite identificar la participación de actores, los recursos, acuerdos y decisiones que logran permear la hechura de la política pública, en este caso la presupuestal.

1. Las instituciones en el nuevo institucionalismo, las decisiones públicas y la institucionalización

1.1. Neoinstitucionalismo e instituciones

El neoinstitucionalismo como una nueva perspectiva paradigmática, es un marco conceptual-analítico que intenta analizar factores internos y externos para explicar el comportamiento

humano. La idea central de este nuevo institucionalismo es que las instituciones tienen influencia directa tanto en los actores como en los procesos políticos y sociales y en la medida en que definen las reglas del juego impactan los resultados (Hervier en Boussaguet et al., 2010: 375; citado en Roth, 2014).

El neoinstitucionalismo contribuye a entender las relaciones entre individuos, sociedad y Estado, considerando relaciones interdependientes entre ellos para postular que las instituciones y los actores se influyen mutuamente. En este sentido, la importancia que han tomado las instituciones desde el neo-institucionalismo radica en la relevancia de considerarlas una variable que explica el comportamiento humano (Roth, 2014).

De acuerdo con Zaremborg (2013: 25), el uso amplio del término institución como: regla, patrón, sistema, estructura, costumbre, hábito, norma, entre otras, ha llevado a los investigadores preocupados por las instituciones a establecer cuatro grandes enfoques a fin de aclarar las formas en las que éstas pueden ser entendidas como una herramienta que permite la estabilidad, mantenimiento y consolidación de las acciones y las políticas públicas.

Los enfoques del nuevo institucionalismo –económico/político (*rational choice*), histórico, sociológico y discursivo– han permitido prestar atención a las relaciones de los actores -individuales o colectivos- en conjunto con las instituciones. De tal modo que, para comprender el argumento señalado, la presente investigación describe los cuatro enfoques neoinstitucionales y como cada uno de ellos explica por qué los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes.

1.1.1 Neoinstitucionalismo económico/político (*rational choice*)

Para dar cuenta de cómo se concibe a las instituciones, el neoinstitucionalismo económico/político parte de la idea de que éstas son reglas en forma de sanciones e incentivos que logran establecer una dirección al comportamiento de los individuos y orientar la producción y cuidado de los bienes públicos. El argumento central del neoinstitucionalismo económico/político es que los individuos son racionales y por lo tanto tienen la capacidad de ordenar y elegir entre sus preferencias con el fin de maximizar sus intereses y utilidad. Para el enfoque, las instituciones son resultado de la creación humana para encuadrar la

racionalidad individual y alcanzar bienes públicos, es decir, las instituciones buscarán limitar o guiar la conducta de los individuos para el cuidado efectivo de los bienes públicos (Zaremborg, 2013).

Así, para el neoinstitucionalismo económico/político las instituciones cambian de manera constante, por lo que su permanencia dependerá de los acuerdos entre individuos a partir de las sanciones e incentivos presentes, donde las instituciones que se mantienen son el resultado de cálculos de utilidad entre los distintos actores involucrados (Farfán, 2007).

1.1.2 Neoinstitucionalismo sociológico

Para el neoinstitucionalismo sociológico los individuos siguen las reglas de manera mucho menos consciente, el cálculo de su utilidad se centra en un comportamiento basado en rutinas, donde ésta, como una manera de hacer las cosas, no está determinada, sino que se realiza como una acción menos planeada. En este sentido puede decirse que, si el cálculo de su utilidad está centrado en rutinas, éstas permiten dirigir las capacidades de planeación, diagnóstico y reforma solo a aquellas zonas donde las acciones no fluyen de manera natural, es decir, para Simon (1972; citado por Zaremborg, 2013:43), las rutinas como reglas ahorran atención organizacional a los que toman las decisiones.

Para los seguidores del enfoque sociológico, las rutinas permiten establecer estructuras para avanzar en situaciones cotidianas -en las que el individuo no se detiene a pensar- pero que terminan definiendo y mostrando la estructura de una sociedad. En este sentido, las instituciones -entendidas como rutinas- nos indican cómo se deben hacer las cosas de manera inconsciente como parte de una lógica apropiada que describe lo que se debe y no hacer, por lo que la institución como estructura se encuentra más relacionada con explicaciones discursivas, culturales y simbólicas de los individuos (Zaremborg, 2013).

1.1.3 Neoinstitucionalismo histórico

Tanto para el neoinstitucionalismo económico/político como para el histórico, la existencia de interacciones entre individuos e instituciones es manifiesta. Sin embargo, el análisis del

enfoque económico/político e histórico se da en la acción racional del individuo que maximiza su utilidad y las reglas institucionales, respectivamente.

El argumento central del enfoque histórico es que las instituciones median las relaciones, las luchas políticas y estructuran la conducta individual a partir de organizaciones con reglas formales y procedimientos informales. Las instituciones, en este sentido, dan forma a las relaciones entre individuos en diversos sistemas y subsistemas. Las instituciones ayudan a los actores políticos a definir sus intereses y objetivos y estructurar sus relaciones de poder con otros individuos o grupos. Por lo tanto, las reglas -como instituciones- son un conjunto de estructuras que marcan la pauta de acción de los individuos a través de su permanencia en el tiempo (Zarembeg, 2013).

Para el neoinstitucionalismo histórico las instituciones reglan la conducta de las personas porque a partir de cierto momento refuerzan lo que se ha venido realizando. La diferencia sustancial entre los neoinstitucionalistas históricos y los económicos/políticos, es que los primeros proponen que los individuos siguen reglas que les permiten con el paso del tiempo instalar determinados patrones de conducta para realizar determinadas acciones de un modo, su realización no se basa en la búsqueda de la maximización de sus intereses o utilidad sino en realizar las cosas por el simple hecho de que así se realizan (Zarembeg, 2013).

Una característica fundamental del enfoque histórico es el énfasis en la persistencia de las instituciones; es decir, la historia es fundamental para el análisis de los procesos políticos a lo largo del tiempo, pues permite identificar por qué estos procesos están incorporados en instituciones con reglas formales, normas y estructura política. Así, para el neoinstitucionalismo histórico el análisis de momentos críticos, el desarrollo de secuencias distintivas y las rigideces que hacen difícil escapar a los actores sociales de rutas establecidas es fundamental para entender la estabilidad y permanencia en el tiempo de determinadas acciones (Pierson, 2000: 264, citado en Farfán, 2007: 92).

En este sentido, para entender a las instituciones y el cambio institucional el neoinstitucionalismo histórico parte de dos conceptos clave: las coyunturas críticas y los patrones de dependencia. El cambio se fundamenta en el hecho de que las instituciones surgen y evolucionan a partir de una base ya establecida por lo que el surgimiento de nuevas instituciones se desarrollará a partir de las ya existentes.

Dichos patrones de dependencia *o path dependence* son considerados procesos sociales que se consolidan porque favorecen los intereses de determinados actores, donde la distribución desigual de poder -que favorece a unos frente a otros- se verá reflejada en la decisión y cambio institucional. Estos patrones de dependencia son huellas que los individuos consolidan con su conjunto propio de acciones a partir de lo ya establecido. Es a través de ellos como las instituciones dan forma a los objetivos que persiguen los actores y la forma en la que se estructuran las relaciones de poder, donde se privilegian unas frente a otras.

Asimismo, desde este enfoque neo-institucional existen sucesos que son capaces de desestructurar los marcos preexistentes. Durante esos eventos o coyunturas críticas, aumenta la capacidad de agencia de los actores involucrados. El neo-institucionalismo histórico describe estos momentos como ventanas de oportunidad en donde las trayectorias existentes se debilitan, permitiendo que nuevas trayectorias se inserten y sean auto reforzadas.

Por lo anterior, cabe hacer énfasis en lo que para el neo-institucionalismo histórico se considera coyuntura crítica, la cual es definida como una oportunidad o momento clave donde las estructuras -como regla o patrón- se debilitan, permitiendo un espacio para la agencia de los actores involucrados. Las coyunturas críticas pueden darse en períodos cortos o largos con consecuencias en los patrones de dependencia, pero en los cuales los cambios pueden aparecer y desaparecer de manera rápida.

Así, se puede argumentar que, aunque la institución puede influir en la formulación de la política pública y puede mediar la relación de los individuos -y se puede defender su influencia o contribución- éstas no son la única causa del conjunto de los resultados. De este modo, el neo-institucionalismo histórico nos permite entender que son las coyunturas críticas, las ventanas de oportunidad que permiten cambios a partir del debilitamiento de las estructuras y el reforzamiento de la agencia que realizan determinados actores; para a su vez dar cuenta del momento en el que los patrones de dependencia se estabilizan y por lo tanto la agencia de los individuos se mantiene estable frente a las estructuras fuertes.

En este sentido, en el caso de la política pública para la igualdad de género el patrón de dependencia comenzó a desestabilizarse a partir de las demandas de las organizaciones del movimiento amplio de mujeres en el ámbito internacional. La presión de las organizaciones en la búsqueda de reconocimiento de las desigualdades de género como problema público

generó la primera ventana de oportunidad para influir la agenda internacional y la de los Estados nacionales.

De este modo la institucionalización de la perspectiva de género comenzó a cobrar importancia. La perspectiva de género comenzó a buscar la estabilidad y permanencia en las acciones y procesos gubernamentales con el objetivo de avanzar en la resolución de problemas públicos considerados consecuencia de los roles y diferencias tradicionales asignadas a las personas por su sexo.

1.1.4 Neoinstitucionalismo discursivo

Finalmente, el cuarto enfoque del neoinstitucionalismo es representado por la vertiente acuñada como: discursiva. Para los neoinstitucionalistas, dicho enfoque pretende evidenciar “el papel específico que tendrían las ideas y las interacciones discursivas en la explicación de los procesos políticos y en particular de las políticas públicas” (Roth, 2014: 13).

Aunque este enfoque considera elementos ya retomados por los enfoques sociológico e histórico, la justificación de considerarlos radica en enfatizar la fuerza que tienen los discursos por sí mismos (Roe, 1994; citado en Roth, 2014).

El aporte particular del enfoque discursivo -que además se relaciona con distintos enfoques para el análisis de políticas públicas- es encontrar en las creencias, el referencial o en los saberes compartidos de las comunidades epistemológicas un factor determinante para la construcción de las políticas públicas (Roth, 2014). Es decir, el enfoque discursivo encuentra una relación directa con aquellos enfoques de análisis de políticas públicas que ponderan la narrativa, el discurso o las ideas como determinantes de la construcción, el mantenimiento o el cambio de las normas y reglas institucionales.

De este modo, el neoinstitucionalismo discursivo explica las políticas públicas en dos sentidos: (1) por un lado, se trata no solo de analizar el contenido de las ideas sino el discurso como modo de interacción entre actores sociales y políticos; (2) y por el otro, señala que los discursos terminan por configurar a las instituciones, teniendo especial participación a la hora de definir reglas institucionales a partir de las cuales se desarrollan las decisiones públicas (Roth, 2014).

2. Instituciones y políticas públicas

Para Lasswell (1951), el enfoque de las ciencias de políticas responde al conjunto de disciplinas que se ocupan de enunciar y explicar los procesos de diseño y ejecución de las políticas públicas.

Dicho enfoque, marcó un énfasis en el análisis de cómo se toman las decisiones de gobierno para identificar si dichas decisiones se realizan con base en datos y evidencia científica o si las mismas están basadas en criterios distintos. Sustantivamente, el enfoque de las ciencias de políticas surge con el objetivo de conocer el proceso de decisión de un gobierno y saber qué tanto influye el conocimiento técnico en la deliberación decisoria.

El enfoque cobró especial relevancia por introducir interés en el estudio de cómo se toman las decisiones gubernamentales, introducir racionalidad a los problemas públicos y plantear una serie de etapas o fases funcionales por las que la política gubernamental debe transitar. De este modo, rápidamente se ubicó a las políticas públicas como un proceso o ciclo de acciones intencionales decididas por las autoridades a fin de lograr un objetivo de interés público. El ciclo de las políticas públicas llevó a los analistas a entender el ejercicio de éstas como acciones causales de modo intencional que permiten dar solución a los problemas públicos (Aguilar, 2010).

El modelo tradicional de las políticas entendía el ciclo como un mecanismo cronológico-analítico, donde las etapas que se plantean pueden anticiparse o retrasarse una de otra. En términos secuenciales la política pública podía ser analizada en etapas como: (1) la identificación, problematización y definición de problema(s) público(s), (2) la formulación de la agenda gubernamental, (3) el diseño de la política pública (definición de objetivos, diseño de alternativas y decisión de política), (4) la implementación operativa de la estrategia, (5) la evaluación, y (6) la realimentación de la política -decisión informada de mantener, ajustar o terminar la estrategia- (Villareal y Del Tronco, 2013).

De esta manera, entender las políticas públicas como un ciclo permitió desarrollar análisis estructurados de la resolución de los problemas; es decir, una de las ventajas de analizar la toma de decisiones públicas como un ciclo, es que éste permite a académicos y analistas de políticas públicas realizar análisis detallados de todo aquello que interviene en

cada una de las etapas que muestra dicho ciclo y evidenciar aspectos importantes que de otra manera podrían olvidarse.

Sin embargo, los límites a los que se enfrenta el analista de políticas al estudiar las decisiones públicas desde este modelo tradicional por etapas, es que las políticas no son causales, por lo que dicho modelo no permite identificar cómo es que una etapa lleva a otra; el modelo tradicional no proporciona evidencia clara y suficiente para probar las hipótesis planteadas; la principal crítica es que este modelo puede caer en una cuestión descriptiva que hace pensar las ideas solo de arriba hacía abajo de manera estricta, el modelo no permite identificar las relaciones intergubernamentales que se generan en el desarrollo de la política, por lo que actualmente se considera que el modelo tradicional del ciclo no alcanza a proporcionar una herramienta o marco analítico adecuado para integrar los papeles de los analistas de las políticas y el aprendizaje orientado por las políticas a través del proceso de políticas públicas.

De esta manera, entender a las decisiones públicas desde otros enfoques¹⁰ nos permite identificar que el análisis de las políticas se desarrolla en situaciones de información incompleta, no deseable, costosa y limitada a oportunidades para los tomadores de decisiones. Analizar las políticas públicas a la luz de otros enfoques, permite plantear, por ejemplo, que la definición de los problemas o el establecimiento de la agenda es resultado de un proceso en el que intervienen distintos grupos con intereses y valores diversos; donde, además, existe una participación limitada y distribución de poder distinta.

Revisar el proceso de decisión pública desde un enfoque distinto al modelo tradicional, permite identificar que las decisiones tomadas al final son el resultado de un conjunto de interpretaciones relativamente interdependientes dentro de una organización. La importancia de estudiar el proceso de las políticas públicas¹¹ desde otros enfoques es que éstos permiten

¹⁰ Simón, Lindblom, Cobb y Elder, entre otros.

¹¹ Para Aguilar Villanueva (2007), las políticas públicas también hacen referencia a los recursos públicos. Es decir, las políticas públicas son aquellas estrategias que se diseñan para solucionar una situación que se ha reconocido como problemática y hacen uso de los recursos fiscales recaudados por los gobiernos a fin de alcanzar los objetivos comunes. Por lo cual, la política pública se entiende como:

“un conjunto de acciones estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de

tomar en cuenta las elecciones, las burocracias, los partidos políticos, los marcos institucionales, los grupos de interés y las capacidades limitadas de los gobiernos para estructurar todo un proceso de políticas públicas.

Aunado a lo anterior, distintos análisis de políticas consideran que en toda acción de gobierno que busque dar respuesta a objetivos de interés público se reconoce la existencia de una dimensión política y una técnico-científica, las cuales, de acuerdo con Aguilar Villanueva (2010), cuando se articulan de manera correcta produciendo aceptación social, política y técnica los resultados esperados.

Así, para que una política determinada pueda articularse y desarrollarse, el tomador de decisiones necesita de instrumentos para la acción pública. Dichos instrumentos pueden materializar la intervención del gobierno, que según Howlett y Ramesh (1995), son considerados como “los medios o dispositivos de los que dispone el gobierno para implementar políticas”. De este modo, los instrumentos para la acción pública, son herramientas fruto de una evolución tecnológica, histórica y política y responden a un objetivo y carácter propio, considerándolos variables que determinan la efectividad y eficiencia de las políticas (Halpern, Lascoumes, & Le Galès, 2014; Howlett, 2011; Peters, 2015; citados en Fontaine, 2015: 81).

Sin embargo, la elección de los medios es un proceso no neutral principalmente por dos razones: (1) la primera, es que expresan una cierta visión de la política, y (2) la segunda, es que moldean la política, es decir, al alcanzar la institucionalización, dichos instrumentos moldean la forma de entender la política y los mismos tienden a la aceptación sin saber la razón exacta de por qué están en el ejercicio gubernamental.

la ciudadanía, [actores públicos y privados]; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar, 2007: X).

Esta noción de política pública es de utilidad pues al ser consideradas acciones estructuradas que buscan alcanzar un objetivo de interés público, estas acciones plantean un conjunto de etapas no causales que permiten la búsqueda de procesos, herramientas y relaciones entre actores con el objetivo de alcanzar el fin deseado. Es decir, aunque la política pública se desarrolla a través de etapas y éstas son interdependientes no son decisiones aisladas sino agregados congruentes que se pueden desarrollar en un espacio de diálogo gubernamental, público y privado y pueden estar enmarcadas en la norma jurídica vigente.

En este sentido, para la presente investigación, resulta de especial relevancia lo señalado por Fontaine (2015), quien argumenta que los instrumentos de política han sido estudiados como instituciones en la medida en que dan soluciones para la resolución de problemas. Desde el análisis de políticas, el diseño es un problema institucional en la medida en que las instituciones no solo definen el problema público y su solución, sino también la elección de los instrumentos y la ejecución de las acciones que orientan la acción pública.

De esta manera, el análisis de políticas públicas se beneficia mucho del neoinstitucionalismo en la medida en que -desde sus vertientes histórica, sociológica, económica y discursiva- le permite identificar el origen, influencia, adaptación y función de las instituciones, y en casos particulares, definir las como variables independientes de las conductas individuales y colectivas (Fontaine, 2015: 81).

3. La institucionalización de la perspectiva de género en las decisiones públicas

3.1 El género como perspectiva y categoría de análisis

A partir de que las instituciones son consideradas reglas, normas o estructuras que permiten la racionalidad colectiva para administrar un “valor social surgido del acuerdo político” (Incháustegui, 1999), éstas definen lo que se debe y no hacer de acuerdo con un modelo establecido. A través de dicho modelo los intereses, creencias y valores de los actores se limitan para la búsqueda y selección de alternativas de solución a los problemas que se han reconocido como públicos dentro del límite institucional.

Para el tema específico de las instituciones en relación con el género y su institucionalización, es importante señalar que la categoría de género comenzó a ser visible a partir de un conjunto de demandas y la presión de las organizaciones del movimiento amplio de mujeres para que se reconociera la desigualdad por razón de género como problema público.

Para las organizaciones del movimiento amplio de mujeres, el concepto de género cobraba relevancia teórico-metodológica a partir de que a través de éste se reconocían

asimetrías y desigualdades entre mujeres y hombres. El concepto de género¹² permitía entender que las asimetrías además de configurar las relaciones entre las personas, influían en factores culturales, sociales, económicos y políticos que determinaban los valores, normas y prácticas sociales y culturales de una sociedad (Scott, 2008).

Para las organizaciones de mujeres y feministas el objetivo principal era que se comprendiera y reconociera que la desigualdad entre mujeres y hombres no obedece a diferencias biológicas sino al establecimiento de roles donde se da mayor poder y mejores condiciones a un sexo respecto del otro. Por tanto, sus exigencias se centraban en reivindicar el rol de la mujer y lograr que se reconociera que los roles de género se adquieren mediante un proceso de socialización que puede ser modificado.

De esta manera, en el marco de una serie de conferencias y foros internacionales,¹³ las organizaciones de mujeres feministas y no feministas apelaron por el respeto a la igualdad

¹² El género como categoría de análisis comenzó a utilizarse por la contribución que hacía al redefinir las variaciones y significados de los roles sexuales en la sociedad, su uso permitía comprender lo que los roles sexuales representan y cómo funcionan al dar un orden social. Sin embargo, no fue sino hasta Joan Scott que el término, además de hacer referencia a la construcción social de las diferencias sexuales, consideró las asimetrías de poder que existen entre dichas relaciones y sexos, las cuales se localizan en diferentes espacios sociales (Scott, 2008).

La categoría de género ha implicado un sinnúmero de posiciones teóricas y referencias descriptivas a las relaciones entre los sexos. Su uso entre las mujeres y feministas se desarrolló para referirse a la organización social de las relaciones entre los sexos y resaltar los aspectos relacionales de las definiciones normativas de la femineidad (Scott, 2008). Para Scott (2008: 65) la definición de género se puede entender, primero, como un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen a los sexos y segundo, como una forma primaria de las relaciones significantes de poder. Por lo cual, todos los cambios que surgen en la organización de las relaciones sociales corresponden siempre a cambios en las representaciones de poder, aunque señala, no siempre estos cambios se dan en una misma dirección. Su definición de género se centra en poder clarificar y comprender el efecto que éste tiene en las relaciones sociales e institucionales (Scott, 2008).

Por lo que comprender al género como relaciones significantes de poder podría llevarnos a analizarlo como un campo primario en el que se articula el poder, pero también entender que, aunque el género no es el único campo, este se ha mantenido y permitido la significación del poder.

Así, su uso como categoría de análisis, nos permite entender que las construcciones sociales y culturales configuran los roles, las percepciones, los estatus de las mujeres y de los hombres en una sociedad y también nos permite entender que ambos deben gozar de igualdad de género. Ésta entendida como la existencia de igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres, tanto en la esfera pública como en la privada, y buscar que tanto las mujeres como los hombres puedan asegurar el goce de la vida que cada uno desea.

¹³ El conjunto de foros y conferencias internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), significó un momento crítico o ventana de oportunidad a favor del reconocimiento de las desigualdades por razón de género y la importancia de la institucionalización del enfoque o perspectiva de género en los mecanismos, acciones y políticas públicas institucionales de Estado. Si bien todas las conferencias internacionales significaron momentos de coyuntura crítica, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), fue el instrumento internacional que evidenció la importancia y legitimidad de la institucionalización del enfoque de género. La CEDAW es un instrumento internacional vinculante para los Estados firmantes y su objetivo principal es propiciar reformas

de las personas más allá de sus diferencias sexuales; colocando en el debate la necesidad de crear reformas al aparato institucional, la legislación y la cultura desde un análisis de género.

Para las organizaciones, el apelar por la igualdad de género no significaba que mujeres y hombres sean iguales, sino que los derechos, deberes y oportunidades no deben estar condicionados a roles establecidos por el sexo. La igualdad entre los géneros debería suponer el reconocimiento de necesidades e intereses específicos para priorizar su alcance en los diferentes grupos poblacionales y reconocer la heterogeneidad de cada uno de ellos.

De esta manera, al ser la igualdad de género una cuestión de derechos, su importancia ha permeado su reconocimiento a nivel internacional y nacional. Su promoción y valor han cobrado relevancia a través de mecanismos, políticas, herramientas e intervenciones públicas directas y focalizadas (acciones afirmativas) para incidir potencialmente en las actitudes y percepciones que se tienen de los roles entre mujeres y hombres y de esta manera alcanzar una verdadera igualdad de género.

En este sentido, las, acciones, estrategias, herramientas y políticas públicas para la disminución de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres asociadas a las construcciones sociales a partir de las diferencias sexuales, son aquellas que Bustelo define como:

El conjunto de intervenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres (Bustelo, 2004: 15).

Particularmente, en América Latina las políticas públicas denominadas con perspectiva de género han alcanzado relevancia por ser un mecanismo de Estado que, a través de la intervención pública en la distribución de recursos, permite la construcción de condiciones de igualdad entre mujeres y hombres. Desde las [decisiones públicas] el Estado puede

normativas que favorezcan avanzar hacia una igualdad sustantiva entre los géneros. De esta forma, cualquier Estado que firma y ratifica dicho instrumento internacional adquiere el compromiso de diseñar, ejecutar e institucionalizar mecanismos, políticas y herramientas de análisis y medición que permitan dar cuenta de las acciones y el impacto que las mismas tienen en la disminución las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

transformar inequidades entre los grupos poblacionales al buscar compensar las posiciones de desventaja de las mujeres respecto de los hombres (Incháustegui y Ugalde, 2004).

La importancia de la incorporación del enfoque o perspectiva de género en el aparato institucional de los Estados y particularmente en el ciclo de las políticas públicas como en sus mecanismos institucionales formales radica en que -como categoría de análisis- concentra atención en cómo y de qué manera los roles asignados socialmente inciden en las condiciones desiguales entre mujeres y hombres.

En este sentido, de acuerdo con Incháustegui (1999: 85), el enfoque o perspectiva de género en las políticas públicas¹⁴ busca que la generación de desarrollo y los mecanismos institucionales y culturales no se hagan e implementen a ciegas, sino que consideren las diferencias entre los sexos y que las políticas públicas busquen siempre la corrección de los desequilibrios existentes.

Para Incháustegui y Ugalde (2004) las decisiones públicas para la igualdad de género tienen como finalidad fortalecer la ciudadanía y los derechos de las mujeres, con el objetivo de evitar que todo aquello negativo ligado con el hecho de ser mujer se amplíe y perpetúe esferas como la educación, el trabajo, el ingreso, los cargos de participación y representación, entre otros.

¹⁴ El concepto de política pública se ha definido muchas veces, al punto que actualmente su definición sigue siendo parte del debate académico. Así, podemos entender que mientras el concepto de política hace referencia al conjunto de decisiones públicas destinadas a solucionar situaciones que se han definido como conflictivas o problemáticas, el adjetivo de público imprime un tipo particular de curso de acción; es decir, da forma a la incorporación de interacciones de distintos actores de diferentes sectores para participar en la hechura y ejecución de la decisión pública (Villareal y Del Tronco, 2013). Para Aguilar Villanueva (2007), las políticas públicas también hacen referencia a los recursos públicos. Es decir, las políticas públicas son aquellas decisiones y estrategias que se diseñan para solucionar una situación que se ha reconocido como problemática y hacen uso de los recursos económicos recaudados por los gobiernos para alcanzar los objetivos comunes. Por lo cual, para el presente trabajo la política pública se entenderá como: un conjunto de [decisiones y] acciones estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a alcanzar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver situaciones problemáticas, cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución entre el gobierno y distintos sectores de la ciudadanía, [actores públicos y privados]; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales y que dan origen a un patrón de acción y comportamiento del gobierno y la sociedad para alcanzar lo deseado (Aguilar, 2007: 14). Esta noción de política pública es de utilidad pues al ser consideradas acciones estructuradas que buscan alcanzar un objetivo de interés público, estas acciones plantean un conjunto de etapas no causales que permiten la búsqueda de procesos, herramientas y relaciones e interacciones entre actores con el objetivo de alcanzar el fin deseado. Es decir, aunque la política pública se desarrolla a través de etapas y éstas son interdependientes no son decisiones aisladas sino agregados congruentes que se pueden desarrollar en un espacio de diálogo gubernamental, público y privado.

Así, al ser la categoría de género una herramienta analítica que busca impulsar transformaciones hacia mayores niveles de bienestar, el Estado como actor clave, debe garantizar que se institucionalicen procesos y políticas con perspectiva de género para avanzar en la solución de los problemas de desigualdad que afectan principalmente a las mujeres y así lograr sociedades más igualitarias.¹⁵

3.1.1 Categorías de la perspectiva de género

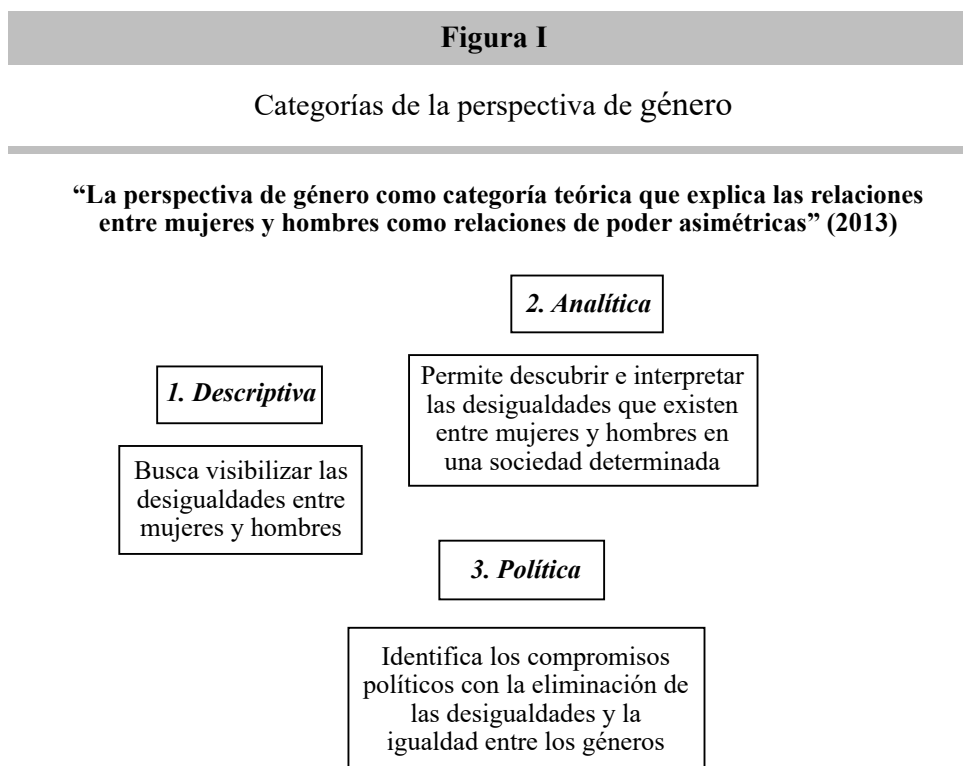


Figura I. Categorías de la perspectiva de género.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Guía 1. ¿Qué es el género? Conceptos básicos. Colección: Guías de la Maestría en Políticas Públicas y Género. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 2013.

¹⁵ En la escala de justicia de Nancy Fraser (2008), las políticas de igualdad de género resultan relevantes pues su carácter redistributivo, de reconocimiento y de representación debe orientar las acciones de los Estados para enfrentar las injusticias y de esta manera mejorar las situaciones de las mujeres en distintas áreas de su desarrollo y así garantizar los derechos de las mismas en contextos de plena igualdad. Solo con procesos institucionales y políticas públicas para la igualdad de género las mujeres y hombres pueden poseer mayor conciencia respecto de las necesidades de modificar las relaciones de poder entre géneros existentes en el ámbito público y de esta manera superar el desequilibrio que existe.

Por lo anterior, para el presente trabajo de investigación la perspectiva de género será entendida como:

el marco de referencia filosófico, científico y político, desde el cual se reconoce e interpreta la realidad, a partir de la consideración de las causas, procesos y efectos de las diferencias de género en los procesos sociales, culturales y personales. Igualmente representa una forma de intervenir o actuar para cambiar los términos de las relaciones jerárquicas existentes, para democratizarlas. [...] se trata de un enfoque crítico, relacional e histórico de la sociedad humana, cuyo basamento está en la Teoría de Género y en el Género como categoría abstracta y como concepto que explica las relaciones de poder asimétricas entre mujeres y varones y que, como tal, constituye una categoría descriptiva, una categoría analítica y una categoría política (García, 2013: 7).

De esta manera, la importancia de la perspectiva de género en la aplicación radica en que, como señala García (2013), permite, además de descubrir las relaciones asimétricas de poder entre mujeres y hombres:

(1) visibilizar los intereses y necesidades de las mujeres, (2) establecer simetría y equivalencia en las posiciones y relaciones de poder de mujeres y hombres, (3) postular la igualdad como la condición política fundamental de la existencia humana y de la auténtica democracia, (4) generar las herramientas teóricas, metodológicas y técnicas necesarias para diseñar y ejecutar políticas que empoderen a las mujeres y hagan efectiva la igualdad en los hechos y (5) cuestionar los pilares fundamentales que sostienen el patriarcado y que son fronteras que operan como sus mecanismos de perpetuación y proponer acciones para su erradicación (García, 2013: 7-8).

3.2 La institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas

La presente investigación retoma la definición de Incháustegui y Ugalde (2005), a partir de la cual señalan que la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas es un proceso a través del cual las demandas de las mujeres y [feministas] por la igualdad entre los géneros permean las rutinas y las normas de las instituciones públicas [y gubernamentales] a fin de reformar las estructuras y dinámicas organizacionales [y lograr que dichas reformas sean permanentes y sostenibles en el tiempo].

Donde institucionalizar el enfoque o perspectiva de género en los modelos de decisión pública supone hacer visibles, contables y evaluables un conjunto de variables sociales y económicas referentes al mundo de las mujeres. Por lo que entrar en un proceso de institucionalización de la perspectiva de género implicaría desplegar un nuevo paradigma de política pública a través del desarrollo de indicadores, bases de datos, instrumentos de política y mecanismos de gestión, incluyendo la gestión financiera y otro tanto referente a las leyes, normas y procedimientos de regulación de derechos, oportunidades y conflictos. Institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas implicaría una reforma del aparato público y de todas las culturas institucionales que permiten la reproducción de patrones (Incháustegui, 1999: 87).

Sin embargo, como es conocido, el proceso de institucionalización es resultado no solo de las agendas institucionales y políticas, esto es, de los compromisos que hacen las propias instituciones para avanzar en el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres, sino de la conjugación de la acción de redes de actores públicos y privados.

Así, para la presente investigación, y desde el punto de vista del neoinstitucionalismo, las instituciones se entenderan como “cristalizaciones de compromisos que nacen o se construyen para administrar un valor social que surge del acuerdo político y del consenso cultural cuya factura se expresa en confecciones de reglas, normas, procedimientos operativos y estructuras que definen y defienden valores, intereses y creencias” (Incháustegui, 1999:86).

Por lo anterior, colocar el tema en la agenda pública y gubernamental es solo un paso para el proceso de institucionalización, contar con reformas o nuevas estructuras

organizacionales no determina por sí mismo que la agenda y herramientas de género tiendan a institucionalizarse, sino que es pertinente analizar el proceso de toma de decisiones en el cual intervienen actores públicos y privados y cuyas interacciones, consensos y acciones toman importancia por lograr influenciar el cambio o permanencia del *statu quo* del proceso de institucionalidad de la perspectiva de género en las decisiones públicas.

Así, para que una decisión pública con enfoque de género tienda a institucionalizarse, ésta no solo requiere de modificaciones normativas, técnicas u organizativas sino que, al estar sometidas a intereses y presiones permanentes ejercidas por actores públicos y privados con poder de promover y otorgar prioridad a determinados temas, éstas requieren de la acción comprometida de actores clave con poder de decisión que permitan la consecución de objetivos públicos para la igualdad entre mujeres y hombres. Es decir, aunque las modificaciones a las normas o rutinas institucionales son importantes, por las distintas dimensiones en las que operan las decisiones públicas -en este caso con enfoque de género- éstas requieren la institucionalización como el elemento clave para la consecución de los objetivos.

Por lo tanto, para el presente trabajo de investigación analizar la dimensión política para que una decisión o acción gubernamental tienda a la institucionalización es fundamental, pues como señala Incháustegui (1999), institucionalizar la perspectiva de género implica un acuerdo sobre el valor social y público -en este caso el enfoque de género- para permear las reglas, incentivos, sanciones y rutinas y de esta manera asegurar su permanencia en el tiempo, cuyo acuerdo se genera a partir de las interacciones que realizan distintos actores para el logro del consenso.

3.3 Institucionalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario

El proceso de asignación de los recursos públicos con perspectiva de género como decisión pública y herramienta de gestión no solo debe ser una traducción del compromiso político e institucional que se tiene con la igualdad entre mujeres y hombres, sino que éste permite identificar a detalle las condiciones en las que se desarrollan las mujeres, atender problemas

públicos, desarrollar conocimiento sobre los procesos de aprobación y ejecución presupuestaria, integrar la participación ciudadana y la capacitación de las organizaciones de feministas y mujeres en el centro de las iniciativas, desarrollar monitoreo participativo de las políticas públicas y de los presupuestos e invertir en la producción de indicadores de resultado con enfoque de género.

De tal manera que una de las estrategias con la que cuenta el enfoque o perspectiva de género para institucionalizarse se encuentra en el proceso de asignación de los recursos públicos como decisión pública y herramienta que busca alcanzar la igualdad sustantiva entre los géneros. Sin embargo, la institucionalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario es solo un paso que permite analizar las acciones, programas y políticas públicas que se diseñan e implementan.

La institucionalización de la perspectiva de género en el proceso de asignación de los recursos importa porque permite que los tomadores de decisiones estén sujetos a normas y reglas reconocidas por todos, con el fin de lograr los objetivos establecidos y minimizar los criterios particulares y políticos ineficientes. La institucionalización de la perspectiva de género busca que los contextos económicos y sociales, creencias y valores particulares, no supongan un cambio radical en el proceso de asignación de los recursos públicos, sino que su modificación se ajuste a políticas, reglas y normas establecidas para seguir un cambio estructurado y de esta manera responder a la garantía de los derechos de mujeres y hombres.

La institucionalización de la perspectiva de género en la asignación de los recursos públicos se convierte en una estrategia que tiene como propósito cambiar las desigualdades establecidas entre hombres y mujeres, poniendo énfasis en los cambios institucionales necesarios para modificar la condición económica, social y política de las mujeres y reducir las brechas de desigualdad por razón de género manifiestas y latentes.

4. Dimensiones para la institucionalización de la perspectiva de género

La institucionalización, aunque cuenta con elementos básicos, puede ser evaluada de acuerdo a la información disponible. De esta manera, para el presente trabajo la institucionalización

de la perspectiva de género es entendida desde cinco dimensiones básicas: (1) normativa, (2) organizacional, (3) técnico-operativa, (4) y de gasto público.

La **dimensión normativa**, al componerse de un conjunto de marcos constitucionales, leyes estatales y decretos de presupuesto, cobra gran relevancia, pues sienta las bases en las que se diseña y ejecuta el presupuesto público. A esta dimensión se suman los tratados y acuerdos internacionales ratificados que tienen validez interna y sirven como referencia de los compromisos asumidos por los Estados en materia presupuestal.

La **dimensión organizacional**, por su parte, busca analizar la estructura formal que se relaciona con la institucionalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario. La dimensión deriva del marco jurídico y de la organización general de cada entidad federativa. Su análisis se centra en los organismos que tienen autoridad y funciones de institucionalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario. Contar con estructuras organizacionales fuertes aumenta las expectativas de sostenibilidad en el tiempo y el reconocimiento de los presupuestos con perspectiva de género como una herramienta pública para la búsqueda de la igualdad de género.

A su vez, la **dimensión técnico-operativa** busca evidenciar la existencia de instrumentos y herramientas básicas para implementar los presupuestos con perspectiva de género de manera efectiva y transparente.

Finalmente, la dimensión de **gasto público** aporta dos elementos clave para analizar la institucionalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario: 1) considera la magnitud de los recursos destinados a financiar las políticas de igualdad de género que permiten estimar la prioridad que tiene la desigualdad por razón de género, así como su fuente de financiamiento y 2) permite identificar quién gasta, para qué se gasta, en qué se gasta y valorar los alcances del gasto en el impulso y logro de las desigualdades de género. Poniendo énfasis en la asignación de recursos, la CEPAL (2018) señala que las dotaciones presupuestarias escasas o insuficientes para hacer frente a una problemática social compleja y amplia representa un límite infranqueable para la política pública -en este caso la de igualdad de género- que va más allá de las posibilidades de la gestión propiamente dicha.

En este sentido, para el presente trabajo de investigación es innegable que el proceso mediante el cual se formulan las políticas públicas está caracterizado por la presencia de

actores muy diversos, con capacidad de influencia asimétrica, dadas las condiciones del sistema institucional para la utilización de recursos, capacidades y poder en la toma de decisiones.

De tal manera que la dimensión política cobra especial interés, al considerar que la política de género no solo requiere de modificaciones en las dimensiones normativa, técnico-operativa u organizacional, sino que necesita de la acción comprometida de actores clave que permitan la consecución de objetivos públicos para la igualdad de género.

5. La dimensión política de las políticas públicas

Toda acción de gobierno tiene como propósito dar respuesta a objetivos de interés público. En estas acciones se reconoció la existencia de una dimensión política y una técnica. Es decir, un componente científico-técnico y un componente normativo. Cuando ambos componentes se articulan bien, cuando las decisiones tomadas por el gobierno cuentan con suficiente aceptación social y producen técnicamente los resultados esperados, se podría estar hablando de una política pública exitosa.

A su vez, para que una política determinada pueda articularse y desarrollarse, el tomador de decisiones necesita de herramientas para la acción pública. Dichos instrumentos son fruto de toda una evolución tecnológica, histórica, social y política que responde a un objetivo y carácter propio, pero cuya selección al ser una tarea que no cuenta con criterios universales no siempre se realiza en función de criterios técnicos sino también políticos.

De esta forma, su elección los vuelve instrumentos no neutrales principalmente por dos razones: la primera, es que expresan una visión de la política, y la segunda, es que moldean la política, es decir, al alcanzar la institucionalización dichos instrumentos moldean la forma de entender la política y los mismos tienden a la aceptación y *statu quo* sin saber la razón exacta de por qué están en el ejercicio gubernamental; pero como señala Vedung (2005), su importancia radica en que dichos instrumentos de acción pública permiten a la autoridad gubernamental ejercer su poder con el objetivo de alcanzar el interés colectivo.

De acuerdo con Harguindéguy (2015), la mayoría de las veces la elección de un instrumento para la acción pública se realiza bajo presión y siguiendo el interés propio de los

actores interesados en una política pública determinada. En el ejercicio de selección de los instrumentos, encontramos actores como los políticos, los burócratas, los grupos de presión o las organizaciones de la sociedad civil, en donde cada uno tendrá en mente sus propios intereses a la hora de elegir un instrumento; por ello, favorecerán aquellas herramientas públicas que les aseguren mayores beneficios.

Aunado a lo anterior, es importante reconocer que los factores institucionales y culturales tienen una enorme influencia en la selección de los instrumentos para la acción pública. Para los neoinstitucionalistas al comprender a las instituciones como un conjunto de reglas, normas y valores compartidos, la elección de los instrumentos de políticas públicas tiene que ser compatible con este entorno institucional, por lo que descartan la posibilidad de que la elección de un instrumento deba ser estrictamente de carácter técnico pues el desempeño de los instrumentos seleccionados no dependerá únicamente de su efectividad técnica sino del medio ambiente político, social y gubernamental en que opere (Subirats, 1995).

Así, en el marco de la presente investigación es importante señalar que cuando un gobierno nacional firma y ratifica instrumentos internacionales su compromiso radica, principalmente, en realizar un conjunto de reformas institucionales que permitan introducir las nuevas líneas de acción derivadas de esos instrumentos y con ello diseñar mecanismos y políticas públicas que les permitan alcanzar los objetivos suscritos.

Sin embargo, la mayoría de las veces el conjunto de reformas y nuevas políticas que se generan no son sencillas de impulsar pues éstas alteran el orden institucional, social y político existente. Del hecho de que un gobierno impulse reformas o nuevas políticas públicas y busque que éstas sean institucionalizadas se puede llegar a crear un ambiente que provoque resistencias y conflictos.

En consecuencia, las reformas y nuevas políticas para incorporar la perspectiva de género a los procesos gubernamentales no se reducen a cambios organizacionales o técnicos, sino que éstas forman parte de un proceso social y político que estimula su incorporación. Así, el establecimiento e institucionalización de la perspectiva de género en el ejercicio gubernamental depende en gran medida del consenso que exista sobre la importancia de los temas como problema público.

En este sentido, dado que la agenda de género se encuentra inserta en un sistema social y político que la somete a presiones constantes, ésta requiere de actores y recursos que en forma de red de colaboración permitan que sus objetivos se mantengan a través de la cooperación y coordinación y que dicho consenso genere las reformas necesarias para insertarse en el sistema institucional.

6. Enfoque de redes de política pública

El enfoque de redes de política considera que el proceso de elaboración de las decisiones públicas da lugar a la constitución de redes de actores -individuos, coaliciones, agencias y organizaciones- en las cuales está distribuido el poder para generar consensos que permitan determinar estrategias y alcanzar un objetivo común (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997).

En este sentido, el uso de dicho enfoque ha sido desarrollado ampliamente desde dos vertientes. La literatura europea continental y la literatura británica y americana. La primera interpreta las *policy network* o redes de política como una forma específica de gobernanza, es decir, una forma de gobierno propia de las sociedades modernas. La segunda, por su parte, las interpreta como una tipología de intermediación de intereses; como un término genérico de las diferentes formas de relación entre los grupos de interés y el Estado (Börzel, 1998).

Es decir, para el análisis de las redes de política pública existen dos vertientes: (1) aquella pensada como un modelo de intermediación de intereses que trata de dar cuenta de los distintos modos de participación de los actores para la hechura e implementación de la política y (2) aquella pensada desde un modelo de gobernanza, la cual centra su debate en la modificación de las funciones administrativas del Estado o [como un nuevo modelo de gobierno], contraria al modelo de gestión de los asuntos jerárquico y de mercado (Zurbriggen, 2011).

6.1. Redes como modelo de gobernanza

El modelo de la gobernanza aplicado al análisis de redes permite reconocer que la hechura de la política pública está permeada por la interacción de actores públicos y privados, demostrando que el gobierno no es el actor central de su elaboración. Para Zaremborg (2013), los mecanismos del gobierno no son resultado de su autoridad y regulación jerárquica sino de un sinfín de interacciones entre diversos actores en el subsistema de políticas; es decir, las redes desde el modelo de la gobernanza se entienden como “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes” (Zaremborg, 2013: 60).

En este sentido, el análisis de redes de política pública como un modelo de gobernanza, permite entender al gobierno como un actor no central y único en la determinación de las acciones del resto de los actores en el proceso de las políticas en el que la distribución de poder se da para todos los actores a partir de los recursos que posee. En dicho modelo, el gobierno deja de ser el actor principal en la regulación distribución, dando participación a otros en esas actividades y relegando su papel solo al seguimiento de los objetivos comunes.

El análisis de las redes de políticas (...) desde la gobernanza, articula de forma satisfactoria la teoría de la elección racional y neo-institucionalismo. Ambas perspectivas analíticas ponen de manifiesto que cada sector de la actividad pública está conformado por una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. Los actores públicos y privados no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, (...) por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Éstas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos (Zurbriggen, 2011: 193).

La idea es destacar la incidencia que tienen las instituciones en (1) las percepciones y preferencias de los actores -individuales o colectivos- y (2) en las formas en las que éstos interactúan, pues como señala Zurbriggen (2011), las instituciones son la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye en sus decisiones -con la reducción o aumento de incentivos dependiendo de la estrategia de acción- dejando solo un margen de acción para que los actores elijan entre las diferentes opciones.

6.2 Redes como intermediación de intereses

Para Chaqués (2004: 36), el *policy networks* o red de política pública es un conjunto de relaciones estables entre actores públicos y privados que se interrelacionan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente a fin de alcanzar los objetivos que se han establecido para una política determinada. El análisis de redes centra su atención en los actores que discuten problemas públicos e intervienen en la hechura de la política con recursos que se ponen en juego para llevar a cabo los objetivos de ésta y cuya interacción puede crear vínculos parcialmente institucionalizados.

Para Zurbriggen (2011), las redes existen como enlaces entre actores públicos y privados en el subsistema de la política, cuyo énfasis se encuentra en la interacción estratégica de los actores, la cual se configura como un proceso cíclico entre sus propias preferencias e intereses y las interacciones. Así, el concepto de redes de política, desde el enfoque de la intermediación de intereses, permite identificar las diversas modalidades en las que se interrelacionan los actores públicos y privados en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas.

Así, para analizar una red es importante identificar a los actores, sus metas y cómo es usada su influencia política; es importante identificar cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los agentes que configuran la red y los mecanismos que guían dichos intercambios, rutinas informales y vínculos organizacionales (Zurbriggen, 2011).

La red, en este sentido, sugiere la forma en la cual actores políticos y sociales, públicos y privados de distintos ámbitos con interés en determinada política se interrelacionan con el

objetivo de cambiar ideas, recursos, agencia y negociar la solución social y políticamente más viable del (los) problema (s) público (s).

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que uno de los principales expositores del enfoque de redes como intermediación de intereses es R. A. W. Rhodes, quien señaló que el concepto de gobernanza se trata de gestión de redes; por lo que para él la gobernanza solo puede ser definida como la existencia de redes inter-organizacionales autónomas (1996: 658). Es decir, para Rhodes, la gobernanza es una propiedad que emerge de la interacción más que de la imposición o control en la relación de diferentes grupos con el gobierno (Pierre y Peters: 45).

El modelo que desarrolló Rhodes, produjo un marco de referencia basado en la teoría de dependencia de poder. Este marco supone la dependencia de recursos entre distintas organizaciones e individuos lo que produce necesariamente relaciones de intercambio. Para Rhodes (1999: 37), la red de política pública es un “grupo de complejas organizaciones e [individuos] conectados unos con otros por la dependencia de los recursos”.

Es decir, el elemento clave que termina por configurar la política pública es la cooperación-colaboración que se desarrolla entre los distintos actores que intervienen. Para Zaremberg y Villareal (2011) la premisa expuesta tiene dos dimensiones: (1) los gobiernos cuentan con recursos limitados para poder combatir el conjunto de problemas públicos que presenta la sociedad, por lo que se requiere de recursos de otros actores para su solución. Para ambos investigadores, esta dimensión es entendida como exógena y concuerda con el enfoque de políticas públicas que establece que todo lo gubernamental es público, pero no todo lo público es gubernamental donde predomina el análisis de las redes inter-organizacionales e intergubernamentales y (2) una dimensión endógena del gobierno, prestando especial atención a las redes que se constituyen dentro de los gobiernos: intra-organizacionales.

En este sentido, resulta pertinente entender las redes de política pública, partiendo de que la hechura de las políticas públicas requiere una participación de múltiples actores de diversos ámbitos dado el adjetivo que califica a la política. Su participación establece un conjunto de opiniones, criterios y valores distintos entre los distintos actores, lo que implica llevar el análisis de las políticas públicas al terreno del enfoque de las redes de políticas

(*policy network*) dada la capacidad de la perspectiva para analizar la diversidad de las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad y de esta manera poder comprender el proceso en el que se desarrollan las políticas públicas.

El análisis de redes de políticas parte del supuesto de que la complejidad de los problemas públicos requiere participación y recursos de distintos ámbitos de acción en tanto nos permite explicar los cambios que dicha participación genera en la forma de dirigir y gestionar los problemas públicos. Las redes de políticas públicas entendidas como el conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente para alcanzar objetivos de la política pública (Chaqués, 2004: 26).

Es decir, con la red de política, las acciones públicas son el resultado de la interacción constante entre el Estado y grupos sociales con número de actores limitado de distintos subsistemas políticos que negocian y cooperan con poder, información, recursos, apoyo político, etcétera, para alcanzar un objetivo en común.

Las redes de políticas se tornan tan importantes en el proceso de la política pública dada su capacidad explicativa (variable independiente) del contenido y resultados de una política determinada (Subirats, 2006), por lo que su abordaje implica un doble reto: (1) su definición a partir de sus elementos clave y (2) señalar sus dimensiones analíticas, las cuales nos llevan al establecimiento de tipologías.

De esta manera, para analizar la institucionalización de la perspectiva de género, el enfoque de redes de política pública como un modelo de intermediación de intereses permite considerar perspectivas de análisis tales como aquellas normas formales que permiten la incorporación del género como categoría de análisis a las actividades y procesos institucionales, las redes como la capacidad de gestión y agencia de los actores políticos y sociales de distintos ámbitos: público, privado, sociedad civil, movimiento feminista, academia, medios de comunicación para intervenir en el desarrollo de las políticas públicas y los recursos entendidos por un lado, como los recursos económicos que se usan para la puesta en marcha de las acciones, programas y políticas públicas y por el otro como la cultura institucional, presente en las estructuras básicas del quehacer cotidiano dentro de las organizaciones (Zaremborg, 2013).

6.3 Tipología de redes

Para Marsh y Rhodes (1992) las redes de política o *policy networks* son definidas como un grupo complejo de organizaciones o [individuos] conectados entre sí por dependencia de recursos, los cuales se distinguen de otros grupos o redes por la ruptura en las estructuras de dependencia. Su interacción/cooperación entre distintas organizaciones gubernamentales y de otro tipo busca el surgimiento de nuevas políticas o cambios en ellas.

Así, a partir del modelo de intermediación de intereses, los grupos y el Estado referido a niveles sectoriales, en función de los miembros, del estilo de intermediación dominante y la distribución de los recursos, Rhodes (1999), desarrolla tipologías que permiten identificar las distintas relaciones que se desarrollan entorno a una política.

Para Marsh y Rhodes (1992) la configuración de dichos elementos da forma a la existencia de redes cerradas y (comunidades políticas) y redes abiertas (redes de asuntos). En donde las comunidades políticas como redes cerradas cuentan con un número limitado de participantes estables, principalmente organismos del gobierno central o partes dentro de esos organismos, un grupo de interés o dos grupos que representan intereses no competitivos por lo que el acceso a las comunidades políticas es altamente restringido y se encuentra dominada por un interés específico.

De esta manera un elemento clave en las comunidades políticas es la interacción de alta calidad y frecuente entre sus participantes por lo que el consenso es sencillo para establecer qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de políticas. Asimismo, cuentan con un balance de poder dado que es necesaria la persistencia de todos los grupos para que la comunidad persista. Su relación está institucionalizada por lo que determinados intereses son favorecidos respecto de otros, por lo que ciertos grupos y asuntos pueden ser excluidos de manera directa a través de dicha red.

En tanto que las redes de asuntos o *issue network* no cuentan con relaciones institucionalizadas, el número de sus participantes es amplio por lo que se puede llegar a generar fluctuación en su intensidad y frecuencia, lo que a su vez puede provocar un consenso limitado en los problemas y sus soluciones. Otro factor determinante de este tipo de red es el

poder que se tiene respecto a la distribución y los recursos dando pie a un nulo dominio para la inclusión o exclusión de criterios, actores, recursos, etc.

A su vez, este tipo de configuración de redes abrió una de las discusiones más relevantes al sostener que una de las características más importantes de las redes que se configuran es la debilidad o fuerza de los lazos para su desarrollo. Es decir, para Coleman (1988) el capital social deviene de las redes cerradas, donde hay lazos fuertes, donde existe una cohesión fuerte en el grupo. Para él, los lazos fuertes se presentan en comunidades pequeñas, por lo que todos los actores se conocen entre sí y comparten una identidad permitiendo no solo la generación de normas y sanciones más efectivas, sino un capital social como la confianza de la estructura social que permite el desarrollo de obligaciones y expectativas.

A su vez, Granovetter (1973) defiende la fuerza de los lazos débiles. Él considera el tipo de lazos débiles como puente que no se conecta con todos los integrantes de la red, y por ello otorgan más tiempo y energía para conectarse con otros mundos, generando más probabilidades que otros vínculos de ser fuentes de información no redundante y novedosa.

En cambio, Burt (1992) considera dos redes: la dispersa y la densa. En la red dispersa no hay relaciones entre los actores, proporcionando contactos no redundantes, es decir, ninguno lleva a la misma persona de otro contacto; en tanto que en la red densa las relaciones son fuertes entre cada uno de los actores, es decir, cada relación pone en contacto con las mismas personas que se alcanzan a través de las otras relaciones.

Para Burt (1992), la red dispersa proporciona más beneficios en términos de información porque la misma se obtiene de áreas separadas de la actividad social. En cambio, la red densa es un dispositivo de monitoreo inútil porque las relaciones fuertes entre las personas en la red significan que cada persona sabe lo que la otra, así que identificará las mismas oportunidades al mismo tiempo. La cuestión está en los costos de oportunidad, la red densa es ineficiente en el sentido de que devuelve información menos diversa por el mismo costo que la red dispersa.

En este sentido, el autor (1992) hace referencia a lo que ha definido como *structural hole* o agujero estructural, cuya finalidad es hacer la separación entre contactos no redundantes. Los contactos no redundantes están conectados por un agujero estructural.

Como resultado del agujero entre ellos, los dos contactos proporcionan beneficios de red que adicionan en lugar de superponerse.

Así, las condiciones que indican un agujero estructural son cohesión y equivalencia estructural. Bajo el criterio de cohesión, dos contactos son redundantes en la medida en que están conectados por una relación fuerte. Dos personas son estructuralmente equivalentes en la medida en que tienen los mismos contactos. Independientemente de la relación entre personas estructuralmente equivalentes, conducen a las mismas fuentes de información y por lo tanto son redundantes (Burt, 1992). En este sentido, pueden presentarse redes que tienen lazos fuertes y que tienen puentes, redes que contienen puentes y lazos dispersos, redes con lazos fuertes, pero sin puentes, y redes con lazos dispersos que no contienen puentes. Para Burt las redes más efectivas son las que contienen puentes y cohesión (lazos fuertes) al mismo tiempo.

7. Esquema conceptual-analítico

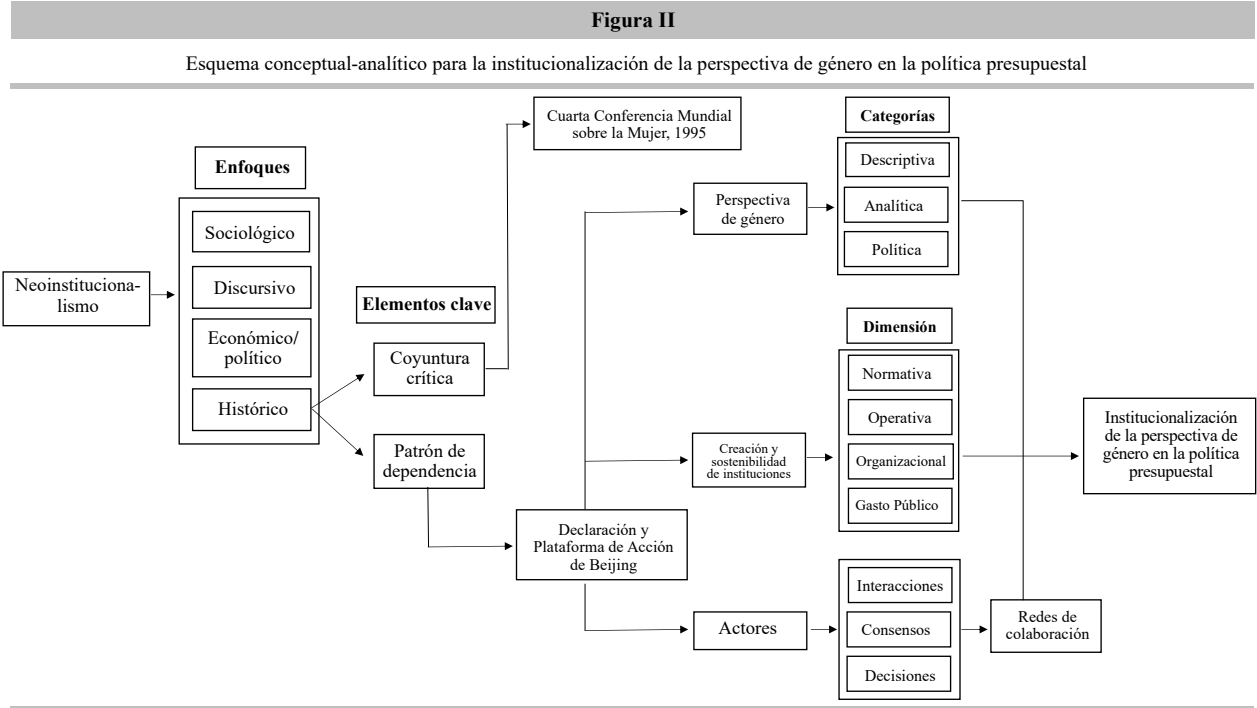


Figura II. Esquema conceptual-analítico.
Fuente: Elaboración propia.

Por lo anterior, para los objetivos del presente trabajo de investigación la red de política pública se entenderá como: una red de actores con relaciones de colaboración, de indiferencia o de resistencia para la incorporación de la perspectiva de género. Con ello, el objetivo es analizar el establecimiento de relaciones y el papel que los actores y organizaciones tuvieron en la búsqueda de la institucionalización del enfoque de género en la política presupuestal.

Así, la presente investigación -bajo el marco teórico del nuevo institucionalismo y el enfoque de redes de política pública- señala que *la institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal se entenderá como el proceso a través del cual se confeccionan instituciones como normas, estructura organizacional, técnico-operativa y de gasto público que permanecen y sostienen en el tiempo para generar la búsqueda sistemática de la igualdad de género.*

Capítulo II. Las desigualdades de género como problema público y los instrumentos para la igualdad en el ámbito internacional y nacional en México

Los objetivos de este capítulo se centran en analizar: (1) las desigualdades por razón de género como problema público en el ámbito nacional en México, y (2) en analizar cómo a partir del reconocimiento de las desigualdades se crean herramientas y mecanismos públicos para la incorporación e institucionalización de la perspectiva de género en las decisiones públicas tanto del ámbito nacional como en el internacional.

1. Las desigualdades por razón de género como problema público

1.1 Las desigualdades de género en México

De acuerdo con el PNUD (2018) a pesar de los diversos compromisos asumidos por los Estados para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, América Latina es la región con mayores desigualdades. El desarrollo en la región se ha estancado y las relaciones de género solo han alcanzado mínimos cambios favorables. Para Naciones Unidas (2005) las

políticas públicas, programas y estrategias de los Estados no han resuelto las causas de las desigualdades de género, lo cual se refleja en asimetrías de ejercicio de derechos y por lo tanto acceso diferenciado a recursos y oportunidades.

Particularmente, aunque el Estado mexicano ha adoptado diversos compromisos internacionales mediante tratados, convenios y demás instrumentos vinculantes, el diseño y ejecución de acciones, políticas públicas y herramientas de análisis que le permiten una intervención en la potencial disminución de las desigualdades por razón de género no ha sido del todo exitosa. De acuerdo con el Sistema de Indicadores de Género (SIG)¹⁶ y el Atlas de Género (AG)¹⁷ en temas considerados prioritarios para el desarrollo de las personas¹⁸, las condiciones de las mujeres y hombres en México se han transformado de manera distinta con respecto a las de los hombres. Por ejemplo, en el tema de salud, la esperanza de vida al nacer según el sexo refleja que, aunque las mujeres viven más con 78.77 años respecto a 72.85 años de los hombres, éstas lo hacen en condiciones de mayor vulnerabilidad por la restricción o el acceso limitado a recursos, oportunidades y derechos. Para dar cuenta de ello, basta con observar indicadores relacionados con el resto de los temas considerados prioritarios.

Con respecto al trabajo, en el año 2005 el promedio de horas semanales trabajadas para el mercado era de 38.09 y 46.47 horas para mujeres y hombres, respectivamente. Ya para 2019, aunque la cifra se redujo para ambos sexos, de 37.32 para las mujeres y 42.39 para los hombres, la misma sigue siendo más alta para un grupo con respecto al otro. Y aunque las cifras de la población femenina de 15 años y más presentan un aumento significativo, pues de 2005 a 2019 la cifra pasó de 15,866,680 a 22,281,009 de mujeres, los datos también

¹⁶ El Instituto Nacional de las Mujeres cuenta con el Sistema de Indicadores de Género (SIG) a través del cual evidencia información estadística sobre diversos temas que permiten tener un panorama de la situación de las mujeres y hombres en México. Para una mayor profundización del tema, el Sistema se puede consultar a través del siguiente enlace: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.ph>

¹⁷ El Atlas de Género (AG), es una plataforma que contiene información estadística con perspectiva de género, que, a partir de un trabajo coordinado del Instituto Nacional de las Mujeres, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y de la Organización de las Naciones Unidas, permite hacer visibles las diferencias que existen entre las condiciones sociales, económicas y demográficas de las mujeres y de los hombres en México. Para una mayor profundización del tema, la plataforma puede ser consultada a través de su página oficial: http://gaia.inegi.org.mx/atlas_genero/

¹⁸ Algunos de los temas y componentes que se abordan son salud, educación, trabajo, toma de decisiones, población indígena, violencia, uso del tiempo, población, fecundidad, mortalidad y migración.

reflejan las dobles jornadas de trabajo que las mujeres realizan por la asignación tradicional de roles.

De acuerdo con el Atlas de Género (AG), para 2015 el porcentaje de población de 12 años o más que realiza trabajo no remunerado en el hogar refiere a las mujeres con 88.82 por ciento respecto a los hombres con 57.13 por ciento, es decir, se presenta una brecha de la población que realiza trabajo no remunerado de 31.68 por ciento.

Así, el promedio de horas a la semana que dedica la población de 12 años o más a realizar trabajos del hogar no remunerados para 2015, refleja una brecha de 28.98 horas entre mujeres y hombres, es decir, mientras que los hombres dedican 19.57 horas, las mujeres realizan trabajos del hogar por 48.55 horas promedio. De acuerdo con el SIG, si bien las cifras han disminuido, de 2002 a 2014 las mujeres presentan en promedio de horas a la semana dedicadas a la limpieza de la vivienda las cifras más altas, tan solo para 2002, 2009 y 2014 los hombres dedicaban 4.35, 3.44 y 4.72 horas frente a 15.08, 9.29 y 10.12 horas en promedio por parte de las mujeres.

Aunado a lo anterior, otro de los temas que profundiza las desigualdades por razón de género son las actividades de cuidado que históricamente se han asignado a las mujeres. Tan solo para 2014 las cifras señalan que siguen siendo las mujeres con 69.77 horas a la semana el grupo que mayor tiempo dedica a las actividades de necesidad y cuidados personales. Particularmente, el cuidado de niños y apoyo a otros miembros del hogar presenta cifras distintas para ambos grupos poblacionales, pues tan solo para 2015 las mujeres dedicaban 49.93 horas respecto a las 24.71 horas en promedio de los hombres.

En educación, aunque el promedio de años que ha estudiado la población de entre 15 y más años ha ido en aumento para mujeres y hombres, este último grupo es el que presenta las mejores cifras, es decir, mientras en el 2000 para los hombres se estimaba una cifra de 7.7 años, para las mujeres la misma alcanzaba tan solo 7.2 años promedio, en tanto que para 2015 aunque la cifra aumentó para ambos grupos, los hombres seguían liderando el número más alto con 9.33 años respecto al 9.01 años promedio estudiados de las mujeres.

Por otro lado, la feminización de algunas actividades da cuenta de las condiciones de discriminación y vulnerabilidad en las que se han desarrollado históricamente las mujeres, por ejemplo, las cifras de la población ocupada de 15 años y más por sector de actividad

económica según el sexo, muestran que los tres sectores de actividad económica con mayor presencia femenina siguen siendo el de servicios, comercio e industria manufacturera con 10,131,333; 5,552,370 y 3,412,987 de mujeres, respectivamente. Al igual que otras actividades, la enseñanza sigue siendo un ámbito destinado para ellas; pues las cifras señalan que tan solo entre 2002 y 2006 el número de docentes por nivel educativo reflejaba 603,172 y 648,025 mujeres, respectivamente, en tanto para 2017 la cifra alcanzaba 719,826 mujeres.

Un problema de salud pública y una violación de los derechos humanos de las mujeres es la violencia. Existen datos que muestran que la violencia simbólica, física, doméstica, laboral, económica, etcétera, es un aspecto que afecta a las mujeres. Para el caso mexicano, si bien las cifras señalan que la violencia económica hacía las mujeres por parte de su pareja ha disminuido -pues de registrarse 5,709,078 de casos en 2003, la cifra se redujo a 3,678,049 de casos en 2016-, las cifras en temas de violencia física y/o sexual han aumentado considerablemente, tan solo de 2003 a 2016 la cifra aumentó de 1,813,370 a 2,218,384 de casos; y en lo que respecta a la violencia doméstica, la cifra no ha sido la excepción, pues ésta ha ido en aumento de manera considerable, tan solo de 2002 a 2006 se refleja un cambio de 9,080 a 15,314 de casos. Es decir, la prevalencia de violencia total contra las mujeres de 15 y más años a lo largo de su vida, según el Atlas de Género, es de 62.77 por ciento casos de violencia contra las mujeres.

Para el caso particular del reconocimiento y representación política, a partir de las distintas reformas legales para alcanzar la paridad de género en cargos de toma de decisiones gubernamentales y elección popular, el número de mujeres ha aumentado de manera significativa, tan solo para 2019, las cifras reflejan que las mujeres han alcanzado números casi iguales con respecto a los hombres en cargos de síndicos, regidores, senadores, diputados federales y locales, pero no así para jueces de distrito, magistrados, ministros, presidentes municipales o secretarios de estado, donde las cifras reflejan que sigue existiendo mayor presencia masculina con 228 hombres frente a 73 mujeres juezas, con 491 hombres frente a 98 mujeres magistradas, con 9 hombres frente a 2 mujeres ministras, con 1,904 hombres frente a 560 mujeres presidentas municipales (incluidas las alcaldías de la Ciudad de México) y 12 hombres frente a 7 mujeres secretarias de estado.

Bajo este contexto, se puede afirmar que si bien la adopción de la perspectiva de género da cuenta del compromiso institucional en reconocer y reducir las desigualdades entre los distintos grupos de la población, la adopción no determina por si misma una intervención estatal sustantiva, es decir, al ser una condición necesaria pero no suficiente, es indispensable que ésta permee las acciones, programas, políticas públicas y el proceso de asignación de los recursos públicos de manera sostenida a fin de lograr una verdadera incidencia en la disminución de las brechas de desigualdad por razón de género.

La incorporación del género a las acciones, estrategias y políticas no se da con el mero reconocimiento, más bien esta categoría de análisis implica una transformación de valores y creencias, patrones de dependencia, incentivos y rutinas que permitan hacer al enfoque de género parte de la agenda pública e institucional, con el objetivo de concentrar su atención en cómo y de qué manera los roles asignados socialmente a las mujeres inciden en las condiciones desiguales entre mujeres y hombres y la disminución de las brechas de manera sustantiva.

Una vez reconocida la desigualdad como problema público, se impulsan acciones que potencialmente contribuyan a disminuir la desigualdad por razón de género.¹⁹ Al ser las políticas públicas una herramienta indispensable y de gran importancia en el quehacer gubernamental, pues a través de ellas se expresa la solución a un problema reconocido como público y dan cuenta de las percepciones y valoraciones de los actores involucrados en su diseño y ejecución, es necesario que éstas introduzcan la perspectiva de género desde el inicio de su ciclo de hechura.

2. La política de igualdad en la agenda internacional

Alrededor del mundo las organizaciones del movimiento amplio de mujeres han cobrado gran relevancia al desafiar la subordinación de las mujeres a los hombres y buscar la equidad e igualdad de género. Con la lucha por alcanzar la igualdad de género, las organizaciones feministas y de mujeres han logrado insertarse en el aparato institucional, la legislación y los

¹⁹ Estas acciones definidas por Bustelo como políticas de igualdad de género deben buscar la promoción y el mejoramiento de las mujeres y la igualdad entre mujeres y hombres (2004: 15).

roles sociales y culturales que históricamente han discriminado a la mujer. Sus exigencias por modificar la estructura que establece y concilia la relación de subordinación han permeado en el ámbito público, político y social (Tarrés, 2006).

Así, las organizaciones del movimiento feminista y de mujeres ha logrado que se comprenda y reconozca que la desigualdad no obedece a diferencias biológicas sino al establecimiento de roles donde se da mayor poder y mejores condiciones a un sexo respecto del otro. A partir de sus exigencias por reivindicar los derechos humanos de las mujeres, se logra reconocer que los roles de género se adquieren mediante un proceso de socialización que puede ser modificado.

En este sentido, los gobiernos nacionales y organismos internacionales adoptan la equidad e igualdad de género como parte de su agenda. Con la incorporación del enfoque de género a la agenda nacional e internacional se comienzan a desarrollar acciones, programas y políticas que buscan potencialmente incidir en el cierre de las brechas de desigualdad por razón de género. Particularmente, en el ámbito internacional su reconocimiento comienza con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.²⁰ Dicha Declaración, constituye el primer instrumento jurídico internacional en reconocer la igualdad entre los seres humanos, sin que pueda ser considerado el sexo un motivo de discriminación.²¹

Ya para 1967 la Organización de las Naciones Unidas a través de su Asamblea General, adopta la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), como el instrumento internacional más importante en derechos de las mujeres e igualdad de género al establecer un marco obligatorio para los Estados parte en el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Para la CEDAW (por sus siglas en inglés), los compromisos con la igualdad y la incorporación de la perspectiva de género deben reflejarse en evidencia empírica a través del

²⁰ La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948, es el primer documento jurídico internacional que establece una serie de derechos fundamentales para todos los seres humanos.

²¹ Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, [...] toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, **sexo**, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (ONU, 1948: s.p).

desarrollo de acciones, programas y políticas gubernamentales que aseguren la participación de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.

En este sentido, a fin de dar cumplimiento a su marco, en 1975 se proclama el Año Internacional de la Mujer y se pone en marcha la primera Conferencia Mundial en la Ciudad de México con el objetivo de definir el plan de acción mundial para la consecución de los objetivos establecidos para el progreso de las mujeres en la próxima década.²²

Ya para 1980, un total de 145 Estados miembros de la ONU se reúnen en Copenhague para celebrar la segunda Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. El objetivo de la segunda conferencia internacional era el de examinar los avances en el cumplimiento de los objetivos de la conferencia de 1975 y hacer un llamado a los Estados a adoptar medidas sustantivas para garantizar la apropiación y el control de la propiedad por parte de las mujeres, así como a introducir mejoras en el ámbito de la protección de los derechos de herencia, de custodia de los hijos y de nacionalidad de la mujer (ONU, 1980: s.p).

Así, a fin de que la desigualdad entre mujeres y hombres no solo quedara legalmente reconocida, sino que también se pudiera hablar de alcanzar un goce y ejercicio de los derechos, en seguimiento a las dos conferencias mundiales realizadas, la tercera de ellas se lleva a cabo en Nairobi para el año de 1985. Con la participación de 157 Estados miembros, la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, examinaba como objetivo el adelanto de la mujer a través del esbozo “de medidas para lograr la igualdad de género a nivel nacional y promover la participación de las mujeres en las iniciativas de paz y desarrollo” (ONU, 1985, s.p).

Sin embargo, no es sino hasta 1995 en Beijing, con la firma de la Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se impulsa:

²² De los objetivos se destaca: 1) la eliminación de la discriminación por motivos de género y la igualdad plena entre ellos, 2) la participación sustantiva de las mujeres en el desarrollo y 3) la plena contribución de las mujeres a la paz mundial. El plan de acción de la primera Conferencia Mundial de la Mujer tenía como objetivo principal garantizar a las mujeres el acceso no diferenciado a la educación, al trabajo, a la participación política, a la salud, a la vivienda, a la planificación familiar y a la alimentación (ONU, 1975, s/p).

la incorporación de la perspectiva de género en las políticas macroeconómicas y de desarrollo social [así como] en las políticas y programas nacionales de desarrollo y la asignación de recursos financieros suficientes para el logro de los objetivos estratégicos de las 12 esferas de especial preocupación (ONU, 1995: 281).²³

En este sentido, la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, se perfilaba como la conferencia internacional más importante en términos de igualdad, pues además de incorporarse la categoría de género y el concepto de *mainstreaming* o transversalidad del enfoque de género al debate internacional, se hablaba, desde la Plataforma de Acción, de cambiar la forma tradicional del proceso a través del cual se desarrollaba la asignación de los recursos públicos y con ello buscar la inclusión de la perspectiva de género.

Es decir, la Plataforma de Acción de Beijing estableció las bases para que el presupuesto que incluya la perspectiva de género sea definido como parte integrante del proceso mismo de la formulación de las políticas públicas al definir la asignación de los recursos financieros para el logro de los objetivos establecidos.

Así, todos los Estados firmantes, en el ejercicio de sus facultades, deberían incorporar medidas que permitan hacer un análisis de los beneficios que el gasto público genera en mujeres y hombres. Particularmente en la Conferencia Regional de la mujer de América Latina y el Caribe, la adopción de presupuestos públicos con enfoque de género se estableció como una medida concreta y obligatoria para alcanzar la igualdad social y económica para las mujeres.

De esta manera, los trabajos realizados en Beijing 1995 destacaban que un análisis con enfoque de género de los presupuestos públicos es una herramienta fundamental para lograr objetivos que se establecen en pro de alcanzar la igualdad de género pues 1) identifica el

²³ Las doce esferas de la Plataforma de Acción de Beijing son aquellos temas en los que se consideró relevante trabajar de manera prioritaria, con el objetivo de garantizar a la mujer, hombres, niñas y niños mayor igualdad y oportunidades. Las doce esferas engloban los temas de: 1) la mujer y la pobreza, 2) educación y capacitación de la mujer, 3) la mujer y la salud, 4) la violencia contra la mujer, 5) la mujer y los conflictos armados, 6) la mujer y la economía, 7) la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, 8) mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, 9) los derechos humanos de la mujer, 10) la mujer y los medios de comunicación y difusión, 11) la mujer y el medio ambiente, y 12) la niña.

impacto diferenciado del recurso público en mujeres y hombres y 2) garantiza que el gasto realizado sea útil en la promoción sustantiva de la igualdad entre mujeres y hombres.

Más allá de Beijing, en el año 2005 en Nueva York se lleva a cabo la evaluación: la Mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI, cuyo objetivo es revisar el avance de los acuerdos establecidos a través de la Plataforma de Acción en 1995, a fin de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente el relacionado con la igualdad de género.

Ya para 2015, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas solicitó evaluar los alcances de la Plataforma de Acción de Beijing. El objetivo de esta nueva asamblea era el de evidenciar el avance y cumplimiento de los compromisos asumidos por los 189 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas y reconocer los trabajos que las organizaciones de feministas y de mujeres realizaron para incidir en el logro de la igualdad de género, principalmente el logro en cambios normativos en todos los Estados nacionales.

Y aunque Beijing +20 reconocía avances también permitía hacer un llamado a conseguir avances más formales que se traduzcan en hechos concretos y efectos de política pública a fin de alcanzar una verdadera y sustantiva igualdad de género, señalando para ello de vital importancia que se reconozca que los procesos de asignación de los recursos están permeados por las construcciones sociales y culturales que se hacen de y para las mujeres y hombres y que solo con la voluntad política y social de incorporar y transversalizar la perspectiva de género a las políticas públicas y presupuestaria se hará efectiva la política de igualdad de género.

3. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995, realizada en Beijing, China, se perfila como la coyuntura crítica en el ámbito internacional más importante en materia de presupuestos con perspectiva de género al marcar un antes y un después en términos de derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. Sus compromisos, objetivos, esferas y medidas son la ruta de acción de dos coyunturas críticas antecesoras: (1) la Carta

Magna de las Mujeres y (2) la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Como patrones de dependencia de la Cuarta Conferencia Mundial se destacan: (1) la Declaración y (2) la Plataforma de Acción de Beijing, a través de las cuales se reconoce que la plena realización de los derechos de las mujeres y las niñas es una pieza fundamental en el desarrollo, la democracia y la paz de todo el mundo.

Al identificar los patrones de dependencia del evento internacional más importante en términos de derechos humanos de las mujeres, la presente investigación analiza la Declaración y la Plataforma desde el *enfoque o perspectiva de género como categoría política y como categoría descriptiva*, respectivamente.

3.1 Declaración Política de Beijing

En términos del enfoque o perspectiva de género como categoría política, la Declaración de Beijing resulta relevante al desencadenar visibilidad internacional y voluntad política para lograr la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres y las niñas (ONU Mujeres, 2014). Analizar la Declaración desde la categoría política, permite evidenciar la necesidad de generar voluntad y compromisos políticos para la eliminación de las desigualdades por razón de género, de tal manera que éstos permitan:

aportar los recursos humanos y financieros que se necesitan para la promoción de la mujer. [En tanto se considere] (...) en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas la integración de una perspectiva de género, al mismo tiempo que una financiación adecuada de los programas encaminados a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre (Naciones Unidas, 1995: 219).

Con la Declaración de Beijing en 1995, los Estados Miembros evidencian su voluntad y compromiso político a:

- (1) Combatir las desigualdades entre mujeres y hombres y promover el adelanto y potenciación de las mujeres;
- (2) Defender los derechos y dignidad humana de las mujeres y hombres y todos los propósitos consagrados en: (a) la Carta de las Naciones Unidas, (b) la Declaración Universal de los Derechos Humanos, (c) la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, (d) la Convención sobre los Derechos del Niño [a], (e) la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y (f) la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo;
- (3) Garantizar la aplicación plena de los derechos humanos de las mujeres y las niñas como parte integrante de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;
- (4) Promover la potenciación del papel y adelanto de las mujeres, incluido el derecho a la libertad de pensamiento, de religión y de creencia;

En este sentido, en el marco de los compromisos asumidos se establecen objetivos estratégicos que permiten incorporar el concepto de *mainstreaming* o transversalidad de la perspectiva de género como categoría para producir una nueva forma de entender y diseñar las políticas públicas al considerar que el enfoque:

es una opción política para develar la posición de desigualdad y subordinación de las mujeres en relación a los varones, pero también es una perspectiva que permite ver y denunciar los modos de construir y pensar las identidades sexuales desde una concepción de heterosexualidad normativa y obligatoria que excluye (UNICEF, 2017: 14).

De esta manera, la declaración de compromisos generó un conjunto de objetivos con perspectiva de género que permiten evidenciar la necesidad de un documento de alcance internacional que busque la transformación de las condiciones que vulneran a las mujeres a partir del entendimiento de que la hechura de las políticas públicas y las iniciativas de presupuesto requieren una visión de género.

3.2 Plataforma de Acción de Beijing

Para el interés de la presente investigación, analizar la Plataforma de Acción de Beijing desde la perspectiva de género como categoría descriptiva permite identificarla como un instrumento de política relevante al establecer las bases para que los procesos presupuestarios de todas las acciones públicas incluyan la perspectiva de género y dicho enfoque llegue a ser parte integrante del proceso mismo de la formulación de las políticas públicas al definir la asignación de los recursos financieros para el logro de los objetivos establecidos. Así, con la Plataforma de Acción de Beijing la declaración de objetivos establece que:

- (1) La Plataforma es un programa para crear las condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad;
- (2) La igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de derechos humanos y constituye una condición para el logro de la justicia social, además de ser un requisito previo para la igualdad, el desarrollo y la paz;
- (3) Los derechos humanos de las mujeres y las niñas son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales;
- (4) La Plataforma apunta a promover y proteger el pleno disfrute de todos los derechos y libertades de todas las mujeres;
- (5) La Plataforma respeta la diversidad de las situaciones y condiciones en las que se encuentran las mujeres, reconociendo que algunas enfrentan barreras especiales que impiden su participación e igualdad en la sociedad;
- (6) La adopción de medidas inmediatas para crear un mundo pacífico, justo y humano basado en los derechos humanos y libertades fundamentales;
- (7) La importancia y necesidad de la participación de los gobiernos, las organizaciones internacionales y las instituciones de todos los niveles; y
- (8) La necesidad de movilizar suficientes recursos para el adelanto de las mujeres a fin de fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales y subregionales.

3.2.1 Esferas de especial preocupación

De tal manera que, para alcanzar los objetivos establecidos, y dar cumplimiento a los compromisos asumidos, los representantes de 189 gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y financieros acordaron acciones y medidas concretas en el marco de 12 esferas de especial preocupación a fin de crear las condiciones necesarias para mejorar el papel de las mujeres y las niñas en la sociedad.

Figura III

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995

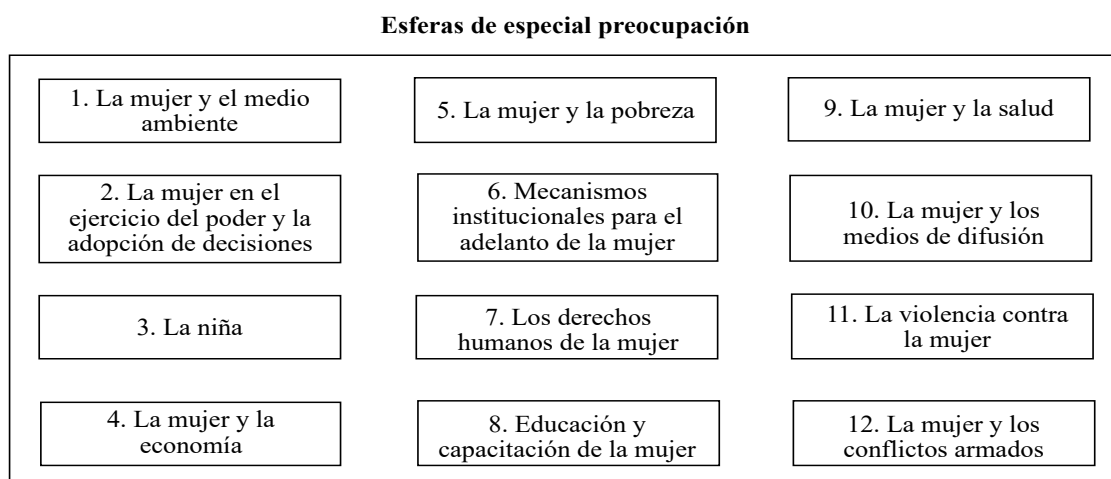


Figura III. Esferas de especial preocupación, Beijing, 1995.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Plataforma de Acción de Beijing de 1995.

En cada una de las esferas de especial preocupación los actores involucrados establecieron acciones y medidas destinadas al diagnóstico, diseño, aplicación y evaluación de las condiciones de las mujeres a fin de lograr su objetivo principal: la igualdad entre los géneros.

Así, todos los Estados firmantes, en el ejercicio de sus facultades, podrían desarrollar acciones y medidas que permitan hacer un análisis de los beneficios que el gasto público genera en mujeres y hombres. Los trabajos realizados en Beijing 1995 destacaron que un análisis con enfoque de género de los presupuestos públicos es una herramienta fundamental para lograr objetivos que se establecen en pro de alcanzar la igualdad de género pues: 1)

identifica el impacto diferenciado del recurso público en mujeres y hombres y 2) garantiza que el gasto realizado sea útil en la promoción sustantiva de la igualdad entre mujeres y hombres.

Para lograr lo anterior, los gobiernos tomarían medidas específicas para revisar sistemáticamente la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público, ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público tanto para aumentar la capacidad productiva como para satisfacer las necesidades sociales.

De esta manera la presente investigación analiza la Plataforma de Acción de Beijing en el marco de las doce esperas de especial preocupación y rescata las medidas que deben tomar los gobiernos para que la asignación de gasto público resulte con perspectiva de género. En la Plataforma de Acción las referencias a presupuestos con perspectiva de género se destacan en:

Figura IV		
Referencias a presupuestos con perspectiva de género en la Plataforma de Acción de Beijing, 1995		
Esfera de especial preocupación	Objetivo estratégico	Acciones que se deben tomar por los Gobiernos
Esfera 4	F.1	1
La mujer y la economía	Promover los derechos económicos y la independencia de las mujeres, incluyendo el acceso al empleo, condiciones laborales adecuadas y el control sobre los recursos económicos	Facilitar a través de las instancias apropiadas, procesos presupuestarios más abiertos y transparentes
Esfera 5	A.1	1
La mujer y la pobreza	Revisar, adoptar y mantener políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que aborden las necesidades y esfuerzos de las mujeres en situación de pobreza	Reestructurar y enfocar la asignación del gasto público para la promoción de oportunidades económicas de las mujeres, acceso equitativo a los recursos productivos, así como atender las necesidades básicas sociales, educativas y de salud de las mujeres, particularmente de aquellas en situación de pobreza

Figura IV. Referencias a presupuestos con perspectiva de género en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995.

En tanto que en el Capítulo VI: Disposiciones financieras, se destaca que:

- (1) Para aplicar plena y eficazmente la Plataforma de Acción (...), se requerirá la voluntad política de aportar los recursos humanos y financieros que se necesitan para la promoción de la mujer. Para esto será a su vez necesario que en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas se integre una perspectiva de género, al mismo tiempo que una financiación adecuada de los programas encaminados a lograr la igualdad entre las mujeres y los hombres.
- (2) Los gobiernos deberían de realizar mayores esfuerzos para revisar sistemáticamente cómo las mujeres se benefician de los gastos del sector público; ajustar presupuestos para asegurar un acceso equitativo a los gastos del sector público.
- (3) Para facilitar la implementación de la Plataforma de Acción, aquellos países desarrollados y en vías de desarrollo asociados, que estén interesados y que asuman un compromiso mutuo para asignar, como promedio, el 20 por ciento de asistencia oficial al desarrollo y el 20 por ciento del presupuesto nacional hacia programas sociales básicos, deberían de tomar en cuenta un enfoque de género.
- (4) Revisar la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público,
- (5) Ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público, tanto para aumentar la capacidad productiva como para satisfacer las necesidades sociales;
- (6) Llevar a cabo análisis de las repercusiones de género,
- (7) Alentar a las organizaciones no gubernamentales, al sector privado y a otras instituciones a que movilicen recursos adicionales, alentarse a las organizaciones no gubernamentales, al sector privado y a otros integrantes de la sociedad civil a que [estudien] la posibilidad de asignar los recursos necesarios para la aplicación de la Plataforma de Acción, y
- (8) Crear un entorno favorable para la movilización de recursos por las organizaciones no gubernamentales, en particular las organizaciones y redes de la mujer, grupos feministas, el sector privado y otros integrantes de la sociedad civil a fin de permitirles hacer contribuciones para ese fin (Naciones Unidas, 1995: 19-23).

Así, con la firma y ratificación de las acciones contenidas en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, China en 1995, los gobiernos nacionales han trabajado para cambiar las condiciones desiguales en las que se desarrollan las mujeres. A veinticinco años de reconocer que el desarrollo y la paz no se entienden con la ausencia de la participación de las mujeres y las niñas, los gobiernos han avanzado en la consolidación y construcción de nuevas instituciones públicas para el adelanto y empoderamiento de las mujeres.

Para la presente investigación, si bien por un lado es importante señalar que las condiciones de desigualdad para las mujeres y las niñas persisten y que hasta el momento no existe un país en todo el mundo en el que las mujeres y hombres gocen de un mismo ejercicio de derechos, por otro lado es significativo rescatar las acciones que en el ámbito local se han desarrollado en el marco de los acuerdos tomados en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995.

4. Política presupuestal con perspectiva de género como instrumento público

Los primeros presupuestos para mujeres -como inicialmente se denominaron- se desarrollaron en Australia a mediados de los años ochenta a partir de la incorporación de mujeres feministas al sistema burocrático (Guzmán, 2014). Aunque la denominación para identificar dichos presupuestos cambió a presupuestos con perspectiva de género, sensibles al género, iniciativas de género, entre otras, todas las denominaciones centraron la idea de que dicha incorporación no buscaba un presupuesto separado para las mujeres, sino que en el proceso de elaboración de los presupuestos los gobiernos consideraran, desde la perspectiva de género, un análisis amplio de todas las asignaciones de recursos públicos a partir de su impacto diferenciado en las mujeres, hombres, niñas y niños y de ser posible, identificar el impacto particular que dichas asignaciones implicaban en los subgrupos poblacionales (Budlender, 2000).

Si bien la experiencia australiana analizó el impacto de los recursos públicos en las mujeres, no fue sino hasta 1995 con la experiencia sudafricana que los presupuestos con perspectiva de género tomaron relevancia en el quehacer gubernamental. Las iniciativas que

mujeres del parlamento y organizaciones civiles lanzaron, permitió dar cuenta de la dimensión de género en sectores considerados neutrales desde el punto de vista de las relaciones de género, es decir, con el trabajo realizado se permitió identificar la discriminación a la que las mujeres se enfrentaban desde del diseño, implementación y asignación de los recursos de las políticas públicas.

La experiencia sudafricana permitió identificar que un análisis del presupuesto con perspectiva de género no necesariamente implica el aumento del gasto público sino en identificar las condiciones en las que las mujeres son discriminadas y atender sus necesidades como grupo y subgrupo, es decir, la experiencia sudafricana encontró áreas de oportunidad a través de las cuales se podía avanzar hacia la igualdad de género. Así, el análisis del presupuesto identificó las necesidades más apremiantes de las mujeres para que éstas fueran atendidas sin la necesidad de aumentar el gasto público.

A partir de los casos de éxito, donde la categoría de género se estableció como un medio y fin en sí mismo, se aceleró el paso para avanzar hacia sociedades más igualitarias y con mayores niveles de bienestar por lo que además de Australia y Sudáfrica, diferentes países del Commonwealth Británico retomaron la experiencia de diseñar e implementar presupuestos públicos que incorporaran el enfoque de género.

Las experiencias antes citadas contribuyeron de manera significativa a identificar las necesidades de las mujeres y hombres y el impacto del presupuesto por grupo poblacional, por lo que de manera acelerada se convirtieron en una herramienta de política pública que contribuye a reducir las desigualdades de género. La herramienta pública como fin se desarrolló para reducir las desigualdades de género y como medio para analizar las acciones, programas y políticas públicas desde el enfoque de género. Los presupuestos públicos se han convertido en una herramienta de transparencia y rendición de cuentas del compromiso que tienen los Estados con la igualdad entre mujeres y hombres y particularmente con los derechos de las mujeres.

Un análisis del proceso presupuestario permite identificar aquellas acciones y programas que potencialmente contribuyen a frenar las desigualdades estructurales que por razón de género han vivido las mujeres por muchas décadas y cómo dichas desigualdades dificultan el acceso desigual a oportunidades y trato.

A partir de las experiencias exitosas de incorporar la perspectiva de género para el análisis del presupuesto público, comenzó a definirse qué debía considerarse como un presupuesto que atendía dicho enfoque. Para Sharp (2003) un presupuesto con perspectiva de género deberá procurar un análisis del impacto diferenciado del gasto público en mujeres y hombres, niñas y niños a través de la interrelación de tres aspectos fundamentales: 1) prestar atención a los asuntos de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas, particularmente las asignaciones presupuestales a programas se deberán dirigir a los grupos específicos ya definidos (gasto dirigido con especificidad a mujeres y niñas o niños y hombres), 2) prestar atención a la rendición de cuentas y responsabilidades de los gobiernos en igualdad de género, así como la búsqueda real de asignaciones para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (los gastos en acciones emprendidas de manera directa por el organismo que apuntan a impulsar la igualdad de oportunidades) y 3) una vez identificados los aspectos anteriores, desarrollar presupuestos públicos en el marco de la rendición de cuentas y diseño de políticas públicas con perspectiva de género que describan de manera explícita el impacto diferenciado que la asignación presupuestal tendrá en mujeres y hombres, niñas y niños (gastos generales o de corriente principal, es decir otros gastos que impliquen aplicar un análisis desglosado por género, incluyendo preguntas como: quién tiene acceso a las asistencias de la industria mercantil, exportadora, etc.) (Tarrés, 2006: 238)

Para Guzmán Gallardo (2014), las iniciativas de los presupuestos de género revelan la configuración de un proceso mundial que caracterizó las experiencias nacionales de los países firmantes de la Declaración en 1995. Las experiencias presupuestarias si bien implicaron rutas y mecanismos diversos por las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales existentes en cada territorio, éstas significaron importantes avances en la incorporación de la perspectiva de género en la toma de decisiones presupuestales al consolidarlos un instrumento de Estado relevante para el impulso de la igualdad entre mujeres y hombres.

En México, en los años noventa a partir de las conferencias del Cairo (1994) y Beijing (1995), el impulso a los presupuestos con enfoque de género fue significativo. Un presupuesto que incluya el enfoque de género se desarrollará en términos de: 1) gasto etiquetado para mujeres y para la igualdad de género, 2) asignaciones de gasto en las acciones

públicas como parte del fortalecimiento del proceso de la transversalidad y 3) la institucionalización del género en el ciclo presupuestario. Particularmente para México, los presupuestos con perspectiva de género se han denominado así a partir del gasto etiquetado para las mujeres y se han convertido en un mecanismo de rendición de cuentas del gobierno mexicano en términos de la responsividad de incorporar dicha perspectiva (Guzmán, 2014).

Sin embargo, aunque el gasto etiquetado para las mujeres representa un aspecto importante en el rompimiento del proceso tradicional de elaboración del presupuesto e incide en la construcción de la igualdad de género, los instrumentos presupuestarios denominados con perspectiva de género deben responder de manera más significativa y permanente a la inclusión del género y ser, en este sentido, sensibles a otros aspectos y condiciones que definen de manera explícita e implícita a dichos instrumentos públicos como sensibles al género, ya que al no considerarlos pueden invisibilizar procesos que limitan la eliminación de la desigualdad entre mujeres y hombres.

Un análisis del presupuesto que incluye el enfoque de género deberá comenzar en la identificación de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales en las que las mujeres se desarrollan y plasmar dichos diagnósticos desde la formulación y diseño de políticas públicas orientadas a aumentar la igualdad y equidad entre hombres y mujeres; pues, aunque suene lógico, no debe olvidarse que la asignación del recurso público ocurre después del diseño de la política.

Una política pública que busque la asignación de presupuesto para temas específicos de las mujeres deberá preguntarse cuántas mujeres y hombres serán beneficiados con dicha intervención pública. Un presupuesto con perspectiva de género deberá contribuir al cierre en las brechas de desigualdad más que al mero reconocimiento de las diferencias entre mujeres y hombres, es decir, deberá en todo momento responder al principio de igualdad de género.

Cuando se habla de género, particularmente de desigualdad en términos de género, se hace referencia a las diferencias existentes en derechos y libertades que permiten la generación de capacidades para ser y hacer en términos de lo que cada persona juzga válido. En este sentido, una política fiscal neutral al género como instrumento macroeconómico del Estado contribuye de manera directa a profundizar las desigualdades de género.

Por lo anterior, resulta relevante definir qué es un presupuesto público, el cual no solo es una herramienta fundamental de cualquier gobierno para la recaudación y distribución de los recursos a los distintos grupos de la sociedad, sino un generador potencial de capacidades sociales (PNUD, 2010).

Hasta el momento, el presente documento se ha centrado en identificar el nacimiento de los presupuestos con perspectiva de género, qué es un presupuesto y cómo el enfoque de género contribuye a la formulación y asignación de recursos públicos de tal manera que se contribuya a la disminución de desigualdades de género, de oportunidades y de derechos.

Sin embargo, la investigación pretende ir más allá, es decir, el enfoque de género contribuye a entender la asignación presupuestaria en términos diferenciados entre mujeres y hombres, pero por sí misma no determina si un presupuesto responde al enfoque de género pues un análisis del presupuesto desde dicho enfoque debe estar más allá del simple reconocimiento de las diferencias.

Un presupuesto con enfoque de género deberá en todo momento considerar las condiciones en las que mujeres y hombres se desarrollan con el objetivo principal de reducir las brechas de género existentes, por lo que la existencia de un seguimiento al impacto que generan las asignaciones presupuestales en mujeres y hombres, no solo es importante sino necesario para la formulación de políticas públicas y presupuestos que sí contribuyan a alcanzar el objetivo planteado desde la aparición de la perspectiva de género en las acciones gubernamentales: reducir las brechas de desigualdad por cuestiones de género.

Particularmente el enfoque de género de todo instrumento público deberá estar reflejado en la información presupuestaria que permita evaluar las asignaciones y el impacto de éstas en la disminución de las brechas de desigualdad por cuestiones de género.

El análisis de género deberá incorporar -haciendo alusión a los aspectos fundamentales descritos por Sharp (2003)- información desagregada actualizada y entendible a partir de la construcción indicadores que permitan dar transparencia en la información, dar cuenta de la sensibilización al género, así como la generación de capacidades en el funcionariado involucrado en el ejercicio de la elaboración, asignación y aprobación de los presupuestos públicos estatales.

En este sentido, en el marco de esta investigación, un presupuesto que es sensible a la igualdad de género deberá incluir por lo menos: 1) un análisis de la situación de mujeres y hombres, niñas y niños: a partir de la elaboración de un diagnóstico cuantitativo y cualitativo, describir las condiciones existentes entre mujeres y hombres y subgrupos de estos, 2) todo programa o política debe evaluar si este incrementa o reduce las desigualdades de género existentes preferentemente al interior de cada grupo, 3) identificación de asignaciones presupuestales: verificación de que el presupuesto asignado a las políticas públicas con análisis de género sea el adecuado para poder llevar a cabo su implementación (proporción del gasto total dirigido a mujeres, proporción del gasto dirigido a las necesidades prioritarias de las mujeres mediante la provisión de servicios públicos, proporción del gasto dirigido a hombres, proporción del gasto destinado a cuestiones de género, proporción del gasto dirigido a la promoción de la equidad en el empleo y gasto general), 4) identificación de las asignaciones presupuestales dirigidas a las instituciones especializadas en atención a las mujeres (proporción del gasto asignado) 5) identificación de los productos generados por la política pública con perspectiva de género, 6) número de beneficiarios de la política pública desagregados por sexo, 7) identificar el impacto específico del gasto en los grupos poblacionales de interés.

A partir de lo anterior, la contribución del trabajo de investigación que se pretende realizar es analizar en qué medida la perspectiva de género se ha institucionalizado en el proceso presupuestario a nivel sub-nacional y explicar algunos de los factores políticos que han incidido en su institucionalización como una herramienta de política pública para la igualdad entre mujeres y hombres.

5. La incorporación de la perspectiva de género en México

Las organizaciones del movimiento amplio de mujeres desde 1975 buscan la institucionalización de la perspectiva en todos los procesos gubernamentales. Como parte de esa búsqueda y aunado al Año Internacional de la Mujer, se realizaron los primeros registros de organizaciones de mujeres que dieron cuenta de la red institucional que se construyó para que, en 1981 en la ahora Ciudad de México, se celebrara el Primer Encuentro Nacional de

Mujeres. Con la participación de más de 500 mujeres el encuentro marcó el inicio de una ola de seminarios y foros cuyo objetivo fue impulsar la reflexión, organización y acciones de lucha por la igualdad de género (Guzmán, 2019).

Como parte de la red institucional de mujeres que se creó, en 1987 a un año de finalizar el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), se impulsó la Ley de Salud para el entonces Distrito Federal, la cual, además de permitir a las mujeres interrumpir sus embarazos únicamente por causa de violación sexual, marcaba la consolidación del frente amplio de mujeres para el diálogo y un nuevo discurso político feminista que permitiría poner en la mesa de debate la perspectiva de género y la necesidad de incorporarla al proceso de hechura de las políticas públicas estatales.

Ya para el entonces gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se crearon nuevos espacios de diálogo e interlocución entre la red de mujeres y el Estado. De entre los resultados que generó el diálogo, en 1990, se creó la primera Agencia Especializada en Delitos Sexuales y en 1991 se constituyó la primera Convención Nacional de Mujeres por la Democracia a fin de lograr que las mismas puedan acceder a cargos de representación política. Sin embargo, aunque el objetivo no fue alcanzado, la Convención logró la consolidación de la red de organizaciones del movimiento amplio de mujeres para la igualdad entre los géneros.

De esta manera, en 1995 la participación de la red de organizaciones del movimiento amplio de mujeres en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing permitió que el Estado mexicano ratificara varias convenciones y tratados internacionales que propiciaron el financiamiento de proyectos para las mujeres (Guzmán, 2019). De entre las acciones destaca el Programa Nacional de la Mujer (PRONAM 1995-1998), a través del cual se propició el desarrollo del Sistema Nacional de Planeación y la formulación, implementación y vigilancia de acciones y programas dirigidos a las mujeres mexicanas en condiciones de vulnerabilidad de derechos humanos. Ya para 1998 el PRONAM se convertiría en la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) definida como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación encargado de promover la implementación, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de la Mujer Alianza para la Igualdad.

Paralelo a la creación del CONMUJER, a nivel nacional se creaba el Parlamento de Mujeres de México, la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y se lograba una reforma a la legislación en contra de la violencia intrafamiliar en el Código Penal (Guzmán, 2019).

De esta manera, en 1996 a través de la Declaración Política de la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia, se planteaba por primera vez la necesidad de garantizar que el gasto público incluyera el etiquetado de recursos específicamente para el adelanto de las mujeres y la igualdad de género. Es decir, por primera vez, la red de organizaciones de mujeres discutía la necesidad de contar un análisis de las erogaciones públicas con perspectiva de género.

Este proceso que cobró mayor relevancia en la década del 2000 se dio en un contexto de cambio político con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de la república. Así, por primera vez el Estado mexicano incorporaba acciones para la igualdad de género a la agenda política y con ello marcaba el inicio de un sexenio interesado en la transversalización e institucionalización del género en todos los procesos y políticas públicas estatales. Particularmente, en materia presupuestal, para ese año se generaba una tendencia a formular presupuestos por desempeño sensibles al género cobrando con ello importancia la transparencia y rendición de cuentas.

Ya para el año 2001 con el entonces presidente de la república, Vicente Fox Quesada, y como resultado del impulso internacional a partir del diseño y ejecución de Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres, se creaba el Instituto Nacional de las Mujeres en México cuyo objetivo era promover, coordinar y dar seguimiento a las acciones y programas destinados a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres y hacer de la igualdad de género una política de Estado.

Así, para trabajar en la institucionalidad de la perspectiva de género se creaba el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres. El objetivo del programa era el de trabajar de manera transversal con las distintas secretarías de estado, organismos descentralizados y los gobiernos de las entidades federativas a fin de promover la transversalización e institucionalización del género en toda la administración federal y estatal.

Sin embargo, el programa resultó en una baja implementación del mismo, por lo que no fue sino hasta el año 2003 que la entonces comisión de Equidad y Género de la Cámara baja del Congreso de la Unión obligó a las dependencias y entes públicos a etiquetar gasto público para atender de manera puntual las problemáticas de las mujeres y en consecuencia apoyar la transversalización e institucionalización de la perspectiva de género en todo el marco jurídico y normativo del presupuesto público.

Ya para 2005, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) diseñó e implementó el programa de institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública federal, cuyo objetivo fue presentar un diagnóstico de la percepción de los servidores públicos en torno a la discriminación de género al interior de la administración pública. El programa que promovía líneas de acción y la creación de indicadores para evaluar avances en la disminución de las desigualdades por razón de género, permitió consolidar un área específica dedicada a la transversalización de la perspectiva de género en la administración pública federal.

Específicamente en materia presupuestal, no fue sino hasta el gobierno del entonces presidente de la república Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y la entrada en vigor de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que se obligó a las dependencias y entidades gubernamentales a que la administración de los recursos públicos se realizara sobre la base de la equidad e igualdad de género.

Así, en el marco de los nuevos ordenamientos jurídicos, se facultó al Inmujeres para trabajar en la disminución y erradicación de la violencia familiar y laboral y crear programas relacionados con el medio ambiente, la trata de personas, los medios de comunicación, las empresas, los proyectos productivos y la salud desde una perspectiva de género.

Las tareas del Inmujeres se concentraron en dirigir la política de igualdad a nivel nacional a fin de lograr oportunidades iguales para mujeres y hombres e incidir en la institucionalización de la perspectiva de género en todas las acciones del Estado mexicano. Para ello, en 2008 se diseñó e implementó el Programa de Fortalecimiento a la

Transversalidad de la Perspectiva de Género, que buscaba diseñar políticas públicas desde el enfoque de género a fin de lograr reducir las brechas existentes.

En este sentido, el Inmujeres desempeñó un papel fundamental en su calidad de responsable de los procesos de transversalización e institucionalización del enfoque de género en todo el sector gubernamental. El fin consistía en que la perspectiva de género se expresara en todas las metas, objetivos, resultados e impactos de la política pública, particularmente la presupuestal.

Es de destacar que para 2011, las reformas constitucionales en materia de derechos humanos plantean un parteaguas importante para los derechos de las mujeres. Con dicha reforma, al elevarse a rango constitucional todos los convenios y tratados internacionales, los instrumentos en favor de las mujeres se convierten en norma obligatoria para el Estado mexicano, es decir:

todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (Congreso de la Unión, 2019: 1).

Con ello, el compromiso del Estado mexicano genera sus primeros frutos en la consolidación y armonización del marco jurídico para la protección de los derechos humanos de las mujeres con la normativa en materia programática. De esta manera, la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), con una reforma en 2012, establecen que el proceso de la política pública deberá incorporar la perspectiva de género.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación incluyó al género como categoría de análisis no solo en los programas sujetos a reglas de operación, sino que ubicó a la perspectiva de género en los lineamientos generales del ejercicio del presupuesto con lo cual se ampliaba la posibilidad de realizar acciones no contempladas en otros programas.

De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del gobierno del priista Enrique Peña Nieto, a través del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018, establece como objetivo incorporar la perspectiva de género en todos los programas, proyectos y políticas públicas estratégicas de la administración a fin de impulsar y asegurar el goce y ejercicio de los derechos de las mujeres con igualdad de oportunidades.

De manera específica, el programa establece estrategias y líneas de acción orientadas a promover la integración de la igualdad de género en el diseño, ejecución, y evaluación de las políticas y los presupuestos públicos en los distintos niveles de gobierno. En particular, el fin se concentraba en orientar y promover la institucionalización de las políticas de igualdad en los tres órdenes de gobierno a través de incluir la perspectiva de género en todas las acciones públicas y en todas las esferas del desarrollo.

A la luz de este proceso de incorporación de la perspectiva de género a las políticas públicas, es de destacar que la red de organizaciones del movimiento amplio de mujeres buscó que el Estado mexicano prestara especial interés a la asignación de los recursos públicos. La red de mujeres destacó que los presupuestos públicos como política pública e instrumento financiero no sólo debían asumirse como un compromiso de Estado con los derechos de las mujeres y hombres, sino que debían ser un compromiso traducido en herramienta pública de análisis que permitiera identificar condiciones y momentos clave de intervención gubernamental para promover y acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Para la red de organizaciones del movimiento amplio de mujeres la idea de prestar especial atención a la asignación del gasto público era la de identificar y analizar las condiciones desiguales en las que las mujeres se desarrollan y en no olvidar el objetivo principal: mostrar cómo las asignaciones presupuestarias pueden profundizar las brechas de desigualdad existentes y por lo tanto limitar el goce del derecho humano a la igualdad (Budlender, 2008).

Al asumir que la asignación de los recursos públicos es neutral al género y que este proceso no contempla las distintas necesidades ni los efectos que las políticas públicas tienen en mujeres y hombres, los presupuestos públicos con perspectiva de género además de

convertirse en un mecanismo de exigibilidad de derechos, se convierte en una herramienta clave de política que permite atender problemas públicos y focalizar acciones necesarias para lograr la igualdad de género, es decir, es una herramienta de política pública que permite incorporar la perspectiva de género a las acciones, programas y políticas gubernamentales y así contribuir potencialmente a reducir las desigualdades por razón de género.

5.1 Presupuestos públicos con perspectiva de género en las entidades federativas en México

La incorporación del enfoque o perspectiva de género en México da cumplimiento a diversos compromisos nacionales e internacionales a favor de los derechos humanos de las mujeres. En el ámbito nacional da cumplimiento a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a la Ley de Planeación, a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; y en el internacional a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)²⁴, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, a la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, entre otras.

Con su firma y ratificación se obligó a los entes públicos en México a realizar esfuerzos para incorporar la categoría de género en todo el proceso de elaboración de las decisiones públicas; prestando especial atención al proceso de asignación de los recursos públicos tal como lo señala la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

Si bien la incorporación de la perspectiva de género ha cobrado relevancia en todo el proceso de elaboración de las decisiones públicas; el interés en el proceso presupuestario

²⁴ La CEDAW es el tratado internacional más importante en materia de derechos humanos de las mujeres. El tratado es el instrumento internacional que obliga a los Estados a diseñar iniciativas y herramientas públicas en todos los ámbitos y niveles de gobierno. El objetivo de su diseño está encaminado a eliminar la discriminación contra la mujer y garantizar la igualdad entre los géneros. Asimismo, la CEDAW obliga a los Estados a incorporar la perspectiva de género en las acciones públicas y en el desarrollo de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) y su concreción a través de las asignaciones presupuestarias con incidencia en la desigualdad por razón de género.

radica en que éste puede ser analizado como medio y fin que permite identificar los efectos que generan las políticas de ingresos y egresos sobre los distintos grupos poblacionales y analizar las desigualdades atribuibles a la condición social de las mujeres y la discriminación que padecen en el ejercicio de sus derechos.

Para las tareas relacionadas con la política de igualdad se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). A través del Inmujeres -en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil- se buscó promover políticas y programas que posibilitaran el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Particularmente, con base en el marco jurídico que mandata la planeación del desarrollo nacional con perspectiva de género,²⁵ los gobiernos estatales quedaban obligados a incorporar en sus procesos gubernamentales todos los criterios relacionados con la igualdad de género. La tarea de las entidades federativas además de evidenciar reformas a su marco jurídico-normativo, debía centrarse en la creación e implementación de instrumentos de política pública que potencialmente incidieran en la disminución de las desigualdades entre mujeres y hombres.

La creación de los instrumentos públicos debía evidenciar una clara aplicación de la categoría de género en el proceso de elaboración de sus decisiones públicas. Las entidades federativas a través de sus dependencias responsables de la política de igualdad debían dar seguimiento a la incorporación e institucionalización de la perspectiva de género con especial énfasis y atención en el proceso de asignación de los recursos públicos.

Así, en el ejercicio de sus atribuciones, las entidades federativas deberían desarrollar acciones que permitieran identificar la incorporación de la perspectiva de género a sus procesos. Algunas de esas acciones se centran en:

(1) realizar una armonización de sus marcos jurídico-normativos con los ordenamientos nacionales,

²⁵ Artículo Quince de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH-2006).

- (2) establecer una indicación clara en las leyes estatales de presupuesto que la elaboración de los mismos debe ser con perspectiva de género a fin de transversalizar la estrategia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres,
- (3) la elaboración de los presupuestos estatales debe contar con una referencia directa al gasto público que se destina para la eliminación de las desigualdades por razón de género,
- (4) la obligatoriedad de elaborar anexos de presupuesto de egresos que señalen el gasto público etiquetado para incidir en la igualdad entre mujeres y hombres, y
- (5) la inclusión del criterio de evaluación, transparencia y rendición de cuentas sobre el gasto público destinado a modificar las condiciones de desigualdad de las mujeres.

De esta manera, los gobiernos de las entidades federativas como parte de sus obligaciones encaminadas a reducir las brechas de desigualdad por razón de género comenzaron un proceso de elaboración de políticas públicas que promocionara de manera activa la perspectiva de género. Particularmente, en lo que respecta a la política presupuestal, las tareas de los gobiernos estatales deberían dar cuenta de un proceso de asignación de recursos públicos con perspectiva de género para potencialmente incidir en las desigualdades por razón de género.

Sin embargo, si bien todas las entidades federativas en el marco del federalismo mexicano están obligadas a centrar sus marcos de acción a la luz de lo nacional, no todas las entidades trabajaron en el cumplimiento de las disposiciones nacionales en materia de igualdad de género (Ver Anexo I).

Algunas entidades como Colima, el Estado de México, Nayarit y Sonora hasta la fecha han omitido la armonización de toda su legislación con las disposiciones nacionales que referencian los presupuestos públicos con perspectiva de género; otras entidades como Baja California, Campeche, Chihuahua, la Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas han modificado los ordenamientos jurídicos que mandatan la forma de asignar el gasto público pero no su constitución local, lo

que da mayor posibilidad a que determinadas coyunturas críticas como los cambios de gobierno terminen por modificar las leyes estatales.

Entidades federativas como Chiapas, Durango, Querétaro y Quintana Roo han modificado su constitución local pero no el resto de sus ordenamientos jurídicos. Y finalmente Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Oaxaca y Sinaloa son las entidades que han modificado tanto su constitución local como el resto de los ordenamientos jurídicos que mandatan la forma de asignar el gasto público.

El detalle más significativo con las entidades federativas que hasta la fecha han armonizado todo su ordenamiento jurídico, es que la incorporación de la perspectiva de género tanto a sus procesos de elaboración de políticas públicas como a la asignación de los recursos públicos comenzó con un gran impulso, pero dichos procesos desaparecieron con determinadas coyunturas críticas, por ejemplo, las alternancias políticas a los gobiernos.

5.1.1 Oaxaca: ¿Un caso de éxito?

La evidencia más significativa en incorporación de la perspectiva de género al proceso de asignación de los recursos públicos se encuentra en la experiencia de Oaxaca. Se trata de un caso que permitió observar los elementos clave que permitieron establecer la búsqueda de la institucionalización de una política pública con perspectiva de género y cómo los intereses e interacciones de distintos actores permitieron su estabilidad.

Derivado de un diseño apropiado de políticas, de la voluntad política y de un trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil, el gobierno del estado de Oaxaca fue una de las entidades federativas pioneras en la elaboración de un modelo de incorporación de la perspectiva de género a sus procesos gubernamentales, particularmente, a sus procesos presupuestales.

Después de distintas reformas a su constitución local, a las leyes estatales en materia de presupuesto público y con la creación del Instituto de la Mujer el 23 de diciembre del año 2000, el estado de Oaxaca constituía la principal plataforma para impulsar la perspectiva de género en las políticas públicas estatales. En el caso que nos ocupa, su plataforma era

resultado de un conjunto de acuerdos políticos, demandas del movimiento amplio de mujeres nacional y estatal y de coyunturas internacionales.

En un primer escenario, la coyuntura internacional y nacional abría ventanas de oportunidad para que el movimiento amplio de mujeres demandara generar consensos y crear las condiciones necesarias para establecer una agenda de género tanto en el ámbito nacional como local. De esta manera, el estado de Oaxaca se convertiría en la primera entidad en diseñar un programa estatal para la mujer que privilegiaba la generación de políticas y buscaba un desarrollo del ejercicio del presupuesto público con perspectiva de género. La integración del género a la asignación de los recursos públicos fue un proceso que se desarrolló en distintas etapas, encontrando en la participación de diversos actores un elemento clave para su estabilidad.

Aunque la propuesta de incorporación de la perspectiva de género a la asignación de los recursos públicos se impulsó en el período de gobierno de José Murat Casab, la estrategia buscó la institucionalización en todo el ejercicio de la administración pública estatal. Por ello, su principal objetivo fue introducir las reformas jurídico-normativas necesarias para continuar en próximos periodos de gobiernos la transversalización e institucionalización del enfoque o perspectiva de género.

El caso de Oaxaca se destacó en el ámbito nacional e internacional al señalar que la perspectiva de género es un conjunto de atributos simbólicos, sociales, económicos, jurídicos, políticos y culturales asignados a las personas de acuerdo a su sexo (Tarrés, 2006). Definición que reivindicaba la lucha internacional de las mujeres por el reconocimiento de que la desigualdad entre los sexos no obedece a diferencias biológicas, sino a la cultura que otorga mayor poder a un sexo respecto del otro.

En términos presupuestales, la entidad fungió como pionera al establecer en su Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en su Ley de egresos, la obligatoriedad para que los ejecutores del gasto realicen la administración de los recursos públicos bajo los criterios de eficiencia, eficacia, legalidad, economía, transparencia, honradez, racionalidad, austeridad, rendición de cuentas y equidad de género.

Asimismo, con la creación del entonces Instituto de la Mujer Oaxaqueña encargado exclusivamente de la política de igualdad de género en el ámbito local, el resto de las

dependencias y entidades de la administración pública estatal comenzaron a incorporar en sus procesos la categoría de género y con ello el desarrollo de conocimiento técnico desde dicho enfoque para la toma de decisiones.

Sin embargo, a pesar de los múltiples esfuerzos que se realizaron, el proceso de búsqueda de institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública estatal encontró su fin en los períodos de gobierno que le sucedieron. La razón principal se sustentó en el olvido de la dimensión política que toda acción o política pública conlleva.

De esta manera, si bien la dimensión técnica encontraba su sustento en la nueva información construida desde el análisis de la categoría de género, la dimensión política fue olvidada del centro de atención. El olvido de uno de los elementos por los que se impulsaba la incorporación del género a los procesos gubernamentales fue importante, pues la baja o nula consideración que se tuvo de la participación, las interacciones y los consensos que la red de política pública de la perspectiva de género había generado terminaron por desdibujar los acuerdos formales e informales que permitieron impulsar la incorporación del género a los procesos gubernamentales.

Aunado a lo anterior, se puede señalar que las entidades federativas tienen un avance significativo en el proceso de incorporación de la perspectiva de género en los marcos normativos; el cual a su vez nos permite identificar que, si bien el marco jurídico federal se alinea a los acuerdos y tratados internacionales ratificados por México; las acciones de las entidades federativas a pesar de los señalamientos específicos para incorporar la perspectiva de género en todo el proceso de asignación de los recursos público no responden a la búsqueda de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres de manera clara.

Es decir, si bien las entidades federativas han realizado esfuerzos por incorporar al género como categoría de análisis, su progreso es desigual y solo algunas entidades federativas han logrado incorporar cambios sustantivos para que su planeación y presupuestación sea con enfoque de género. Por lo que, sin duda, un paso básico para avanzar no solo en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género sino en la igualdad de género, es la armonización de las leyes estatales con la legislación nacional, la cual a su vez responde a los compromisos internacionales ratificados en materia de igualdad de género.

Capítulo III. La institucionalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario de la Ciudad de México

Los objetivos de este capítulo se centran en: (1) describir el problema público de las desigualdades por razón de género, (2) analizar la incorporación de la perspectiva de género al proceso de asignación de los recursos públicos, y (3) evidenciar las instituciones que se han creado en la Ciudad de México de 2006 a 2018 en términos normativos, técnico-operativos, organizacionales y de gasto público con la participación de actores gubernamentales y de la sociedad civil.

1. Las desigualdades por razón de género como problema público

1.1 Las desigualdades de género en la Ciudad de México

A partir de que en 2011 se elevaran a rango constitucional los tratados y convenios internacionales en materia de igualdad, la perspectiva de género se incorporó a la Ley de Planeación, a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en consecuencia al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Así, las entidades federativas en México como parte de sus compromisos institucionales se obligaban a incorporar a su legislación local el diseño, programación, planeación, ejecución y evaluación del proceso de asignación de recursos públicos con un enfoque de género. Las primeras entidades federativas en establecer reformas a sus estructuras normativas, organizacionales y técnico-operativas fueron Baja California Sur, Colima, Guerrero, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas y la ahora Ciudad de México (Guzmán, 2019).

Sin embargo, aún y cuando las entidades reconocieron el compromiso de trabajar para alcanzar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, las desigualdades por razón de género siguen siendo un desafío público. Para la Ciudad de México, las desigualdades por razón de género siguen siendo un tema apremiante, pues de acuerdo con la Secretaría de las Mujeres a través de su Índice de Género, con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(INEGI) y con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), aunque en muchos temas la brecha se ha cerrado significativamente,²⁶ en otros, las cifras presentan una condición alarmante.

De acuerdo con las Proyecciones de la Población de México 2010-2050 del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en México residen un poco menos de 125 millones de personas, un 7 por ciento de esa población se ubica en la Ciudad de México, es decir, 8.8 millones. De ese total 4.6 son mujeres y 4.19 hombres, superando por 407 mil la cantidad de mujeres a la de los hombres.

Sin embargo, un tema que apremia particularmente a las mujeres en la Ciudad de México, es la producción del trabajo no remunerado. De acuerdo con el INEGI, son las mujeres las principales encargadas de la atención a los integrantes del propio hogar, así como otros hogares en los cuidados para la salud. El trabajo que dichas mujeres realizan, aporta el 70.5 por ciento del valor económico equivalente del trabajo no remunerado en el cuidado de la salud.

En términos de cuidados, las cifras señalan que las mujeres participan 2.2 veces más que los hombres en la producción de cuidados dentro del hogar, lo que refleja una condición de asistencia a eventos culturales menor respecto de los hombres, es decir, del total de la población de 18 años y más edad el porcentaje de hombres con 60.9 es mayor respecto de las mujeres con 57.3.

Si bien uno de los problemas que apremia a nivel nacional de manera significativa es la tasa de participación económica de las mujeres con 43.7% respecto de los hombres con 77.5%, a nivel de las entidades federativas, la Ciudad de México no se presenta un panorama distinto, pues la participación económica de las mujeres representa el 51.9 por ciento respecto al 74.0 por ciento de los hombres.

Aunado a lo anterior, se encuentra que la participación de las mujeres está relegada a ciertas actividades como el comercio, la prestación de servicios personales, oficinistas, trabajo en educación, entre otras. Lo cual refleja dos aspectos relevantes, por un lado, la

²⁶ En fecundidad la Ciudad de México presenta una de las tasas más bajas junto a entidades como Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo; en Salud Sexual y Reproductiva y casamientos, la Ciudad de México registra las mejores cifras al presentar los menores porcentajes en registro de matrimonios a bajas edades.

feminización de las actividades y por el otro, una mediana en el ingreso menor para las mujeres respecto de los hombres. Es decir, al analizar la cantidad monetaria que reciben las mujeres y los hombres por las actividades económicas que realizan, se muestra que independientemente de la edad, escolaridad o situación conyugal, las mujeres perciben un ingreso menor al de los hombres; dejando para 2018 una brecha salarial de 889 pesos (INEGI, 2018).

Particularmente, para el caso de la Ciudad de México, el trabajo no remunerado de los hogares por sexo,²⁷ asciende a 91.2 millones de personas; de las cuales el 53.9 por ciento son mujeres y 46.1 por ciento son hombres. Es decir, el trabajo no remunerado en mayor proporción es realizado por mujeres, donde poco más de 6 personas por cada 10 son mujeres. Además, se puede concluir que el promedio de horas trabajadas para las mujeres con 39.2 es mayor respecto a las de los hombres con 13.9.

Otro de los temas relevantes en términos de igualdad de género es la participación sociopolítica de las mujeres. Para la Ciudad de México, de acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE), las cifras en participación política de las mujeres varían dependiendo la composición del sector político que se analice. Un ejemplo de ello es la participación de las mujeres de la Ciudad de México en el Padrón Electoral donde solo el 53 por ciento del total de la población se encuentra inscrita.

En términos de su participación, la distribución porcentual de curules ocupadas por las mujeres de la Ciudad de México es de 45.5 por ciento en la Asamblea Legislativa. A su vez, los ayuntamientos o alcaldías solo presentan una participación femenina de 25 por ciento, lo que muestra que el 75 por ciento de dichas alcaldías está ocupada por hombres.

En el tema de violencia contra las mujeres por motivos de género como un fenómeno amplio y complejo, para la Ciudad de México, el 52.3 por ciento del total de mujeres manifiestan haber sufrido al menos un incidente de violencia emocional, económica, física o sexual ejercida por su pareja a lo largo de su vida. Estas cifras colocan a la Ciudad de México como la entidad con la prevalencia más alta. Particularmente, las cifras manifiestan que 49.4,

²⁷ Esto incluye trabajo doméstico no remunerado para el hogar, trabajo no remunerado de cuidado a integrantes del hogar, trabajo no remunerado a favor de otro hogar, trabajo no remunerado comunitario y no remunerado voluntario.

19.1, 7.8 y 23.5 por ciento del total de mujeres han sufrido violencia emocional, física, sexual y económica o patrimonial, respectivamente. Asimismo, de un total de 3 756 mil mujeres, 42.2 por ciento declara haber sufrido violencia emocional física o sexual durante la infancia.

En condiciones laborales, la entidad que nos ocupa, presenta una proporción del 10.8 por ciento de mujeres que han sido discriminadas laboralmente por razón de embarazo. En términos de condición de maltrato sufrido durante el parto, en entidad presenta un porcentaje de 39.2, es decir, del total de partos realizados (442 mil) 39.2 por ciento de las mujeres declararon haber sufrido maltrato obstétrico, lo que representa que México y particularmente la Ciudad de México, deben implementar acciones que garanticen a las mujeres un trato digno durante el trabajo de parto.

Finalmente, en el tema de feminicidios la Ciudad de México presenta 39 casos al cierre de 2017, lo que coloca a la Ciudad entre las entidades con las cifras más altas, posicionando a la mujer en una clara condición de violencia. En este sentido, en una entidad en la que la mayor parte de su población son mujeres, la importancia de la reducción de la brecha de desigualdades debe ser una prioridad. Por ello, a lo largo de los últimos años, la Ciudad de México ha centrado su atención en la necesidad de diseñar, implementar y evaluar acciones y políticas desde la perspectiva de género, pero también, en evidenciar que de no existir presupuestos públicos sensibles al género se pueden agravar las desigualdades existentes.

2. La política presupuestal con perspectiva de género de la Ciudad de México

Con la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, China, celebrada en 1995, la Declaración y Plataforma de Acción contribuyeron de manera significativa al fortalecimiento y consolidación de las demandas de las organizaciones de mujeres y feministas por el reconocimiento de las desigualdades como problema público y la igualdad entre mujeres y hombres como un derecho humano.

Con la Declaración y Plataforma se ubicaron doce esferas de especial preocupación para establecer acciones, medidas y compromisos políticos específicos con los derechos humanos de las mujeres. El compromiso principal de los Estados Miembro se centró en la

creación de mecanismos institucionales con la incorporación de la perspectiva de género para mejorar las situaciones de las mujeres.

En México y en las entidades federativas, se han realizado esfuerzos por crear o consolidar mecanismos institucionales con enfoque de género. Particularmente, en la Ciudad de México la Secretaría de las Mujeres, se ha consolidado como la dependencia responsable de coordinar y dar seguimiento a la política de igualdad entre mujeres y hombres.

Para la dependencia estatal, incorporar el enfoque o perspectiva de género al proceso de elaboración de las políticas públicas, ha significado integrar de manera sistemática todas las situaciones, intereses, prioridades y necesidades propias de las mujeres al proceso de elaboración de todas las políticas de la entidad, con miras a promover y velar por la igualdad entre los géneros (Secretaría de las Mujeres, 2020), de tal manera que el reconocimiento de las desigualdades por razón de género se traduzca en:

- (1) aceptar que existen condiciones estructurales que discriminan a las mujeres,
- (2) aceptar que el ejercicio gubernamental potencialmente reproduce condiciones de desigualdad,
- (3) evidenciar que existe un problema de asignación de recursos que afecta directamente a las mujeres, y
- (4) que solo etiquetando gasto público directo a las necesidades específicas de las mujeres se puede corregir el impacto negativo de éste y el surgimiento de nuevos problemas.

En este sentido, la política de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres para la Ciudad de México, ha centrado su atención en incorporar la categoría de género a todos los procesos gubernamentales con especial atención en cómo se asignan los recursos públicos para la disminución las desigualdades entre mujeres y hombres.

Así, la Secretaría de las Mujeres de la entidad ha incorporado la perspectiva de género como uno de los ejes transversales de las decisiones públicas. En coordinación con distintas dependencias estatales y organizaciones del movimiento amplio de mujeres, la dependencia ha realizado acciones que permiten establecer un proceso de institucionalización de la

perspectiva de género; el cual, para el interés de la presente investigación es analizado en términos de las dimensiones planteadas en el marco conceptual-analítico, con el objetivo de identificar las instituciones que se crearon para el impulso a la igualdad entre los géneros.

3. La institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México

3.1 Dimensión normativa

Como se mencionó en el capítulo uno, la creación de instituciones con contenidos o propósitos de igualdad de género en la dimensión normativa, resulta de especial importancia pues da sentido al conjunto de marcos constitucionales, leyes estatales y decretos de presupuesto a través de los cuales se sientan bases para el diseño, implementación y evaluación de las acciones que se desarrollarán en materia de presupuesto público. La creación de instituciones normativas, permite a las y los tomadores de decisiones evidenciar los compromisos y la obligatoriedad que se tiene en que las acciones se desarrollen con perspectiva de género.

Así, en la Ciudad de México, respecto a la dimensión normativa para la institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal, es el punto de partida en materia de igualdad. Con las instituciones que se crearon, en el periodo de estudio, se evidencia que la entidad sentó el precedente más importante en materia de igualdad de género a nivel de las entidades federativas.

De las primeras instituciones creadas para dar sustento legal a las acciones que se realizarían para institucionalizar la perspectiva de género en el proceso de asignación de los recursos públicos se destaca la creación y publicación la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en 2007 y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en 2008.

Con la publicación de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, se comienza a incorporar -de forma obligatoria- el género como categoría de análisis en todo el proceso de elaboración de las decisiones públicas, prestando especial atención a su

incorporación en la política presupuestaria. De esta manera, por primera vez en el ámbito de las entidades federativas, una ley estatal con contenido y propósitos de igualdad entre mujeres y hombres, establecía la importancia de realizar el proceso de asignación de los recursos públicos con perspectiva de género.

Para 2008, la institución más importante en materia de igualdad entre mujeres y hombres fue la creación de un programa específico que incorporó el enfoque de género. A través del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México se creaba el Programa 12 “Igualdad de Género”, el cual facultaba al entonces Instituto de las Mujeres del Distrito Federal para definir las actividades institucionales, administrativas, políticas, sociales e indicadores en materia de igualdad de género, dar seguimiento a dichas acciones y a la aplicación de su presupuesto.

Con la creación del Programa 12, se sentaba el precedente más importante para que todas las actividades descritas en el párrafo anterior, contaran con una visión de género que permitiera, por un lado, cambiar los patrones que se seguían y, por el otro, generar indicadores que dieran cuenta de los avances, estancamiento o retroceso que las acciones generaban para la igualdad entre mujeres y hombres.

Ya para 2009, con la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente se estableció que toda la administración pública estatal impulsaría la igualdad entre mujeres y hombres con la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, el diseño, la elaboración, la ejecución, el seguimiento y la evaluación del Presupuesto basado en Resultados a través de las unidades ejecutoras del gasto. Con la publicación de la ley en cita, todas las unidades responsables de ejercer el gasto deberían realizar la inclusión de programas orientados a promover la igualdad de género en sus presupuestos anuales, con la obligatoriedad de considerar directamente atender las necesidades más apremiantes de las mujeres, así como a generar un impacto diferenciado de género (Congreso de la Ciudad de México, 2020).²⁸

Asimismo, en la dimensión normativa, con el objetivo de que las instituciones que se crearon se mantuvieran en el tiempo y dieran los resultados esperados, en 2010, se realizaron

²⁸ Actualmente la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos responde a lo que en 2009 se denominó la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente. Considerando que el contenido del artículo 10 pasó a ser parte del artículo 13 de la Ley vigente.

reformas que establecen la progresividad y obligatoriedad de los entes públicos para integrar en sus presupuestos anuales una cantidad específica para la aplicación de los programas con contenido de igualdad de género.

Aunado a lo anterior, en el mismo año, se facultó a la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México, para elaborar dictámenes de género que permitieran hacer recomendaciones al resto de las dependencias de la administración pública.

Y para 2013, con el objetivo de atender una de las problemáticas que más afectan a las mujeres, se realizaron reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a fin de incorporar todas aquellas modificaciones necesarias en términos del formato veintiuno. Así, las acciones más importantes en la dimensión normativa de 2007 a 2018 se describen en la Figura V.

Asimismo, se señala que, para los periodos de estudio, las acciones que se crearon se sostuvieron en el tiempo, lo cual responde a la importancia que tiene la creación de instituciones normativas pues a través de éstas se faculta y obliga a todos los entes de la administración pública estatal a incorporar la perspectiva de género. Para dar respuesta a los acuerdos y compromisos que se establecieron en materia de igualdad de género y potencialmente alcanzar su institucionalización.

Otro de los aspectos importantes que se rescata de la dimensión normativa es que, aunque el poder ejecutivo, como su nombre lo señala, implementa las acciones que se desarrollan en materia de igualdad de género, en red de colaboración con el poder legislativo se trabaja para actualizar e incorporar en el sistema jurídico estatal todo aquello relacionado con la igualdad de género en la Ciudad de México.

De esto, se rescata que, en la dimensión normativa, la Ciudad de México se apega a los instrumentos internacionales y nacionales en materia de presupuestos con perspectiva de género y se establecen las instituciones necesarias para modificar de raíz las razones institucionales, administrativas, culturales y estructurales que potencialmente afectan la igualdad entre mujeres y hombres.

3.1.1 Acciones normativas

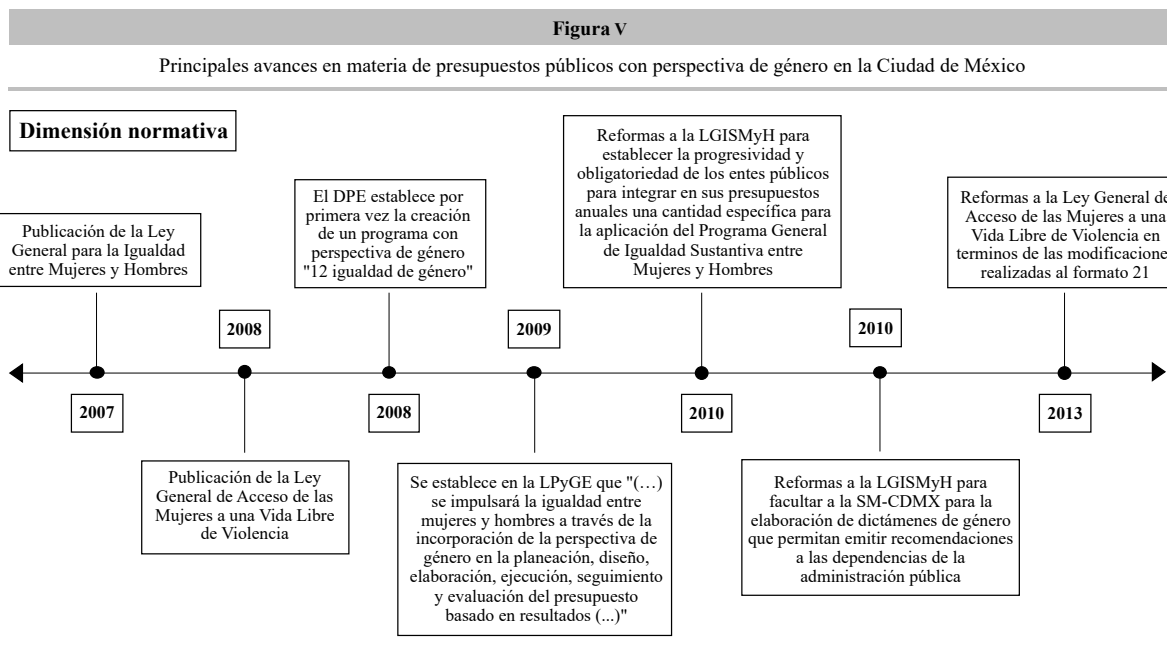


Figura V. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión normativa.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los informes de actividades que publica anualmente la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.²⁹

3.2 Dimensión técnico-operativa

Para la institucionalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario, la importancia de la dimensión técnico-operativa radica en que ésta indica el proceso donde diferentes estrategias, instrumentos o mecanismos gubernamentales se ponen en marcha para configurar la elaboración de las decisiones públicas.

Así, en el caso de la incorporación de la perspectiva de género a la política presupuestal, la puesta en marcha de los instrumentos públicos permite configurarla de acuerdo a un contexto político, cultural y social específico a fin de lograr cambiar las situaciones de las mujeres y hombres.

En el caso de la Ciudad de México, la incorporación de la perspectiva de género a la política presupuestal se ha realizado en el marco de la definición, diseño, implementación,

²⁹ Los informes de 2008 a 2018 pueden ser consultados en la página oficial de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México a través del siguiente enlace: <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/informes>

seguimiento y evaluación de instrumentos de política pública que han permeado las reglas formales e informales y las prácticas institucionales para la resolución de los problemas públicos.

La dimensión técnico-operativa, permite evidenciar que se han diseñado e implementado diversas instituciones de política pública, que desde el enfoque de género potencialmente han contribuido a cambiar las prácticas institucionales que tradicionalmente reproducen las desigualdades de género.

De acuerdo con los informes de actividades publicados anualmente por la Secretaría de las Mujeres, de 2008 a 2018 el gobierno de la Ciudad de México ha diseñado, implementado y evaluado distintos instrumentos de política pública que dan cuenta de la creación de instituciones con contenido de género a todo el proceso de asignación de los recursos públicos.

De entre las acciones técnico-operativas realizadas, destacan: (1) las modificaciones a la estructura programático-presupuestal como la estrategia más importante para impulsar la igualdad entre los géneros, (2) la inclusión de un apartado en el manual de programación – presupuestación, (3) la reclasificación de distintas actividades sustantivas realizadas por dependencias de la administración pública responsables de ejercer el gasto con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas, (4) la visualización del gasto dirigido a acciones orientadas a la igualdad de género a través del Programa 12 “Igualdad de Género”, y (5) el diseño de formatos que permiten que distintas áreas de la administración pública desarrollen registros sobre las beneficiarias (os) de programas desagregados por sexo y edad, la definición de la problemática de género que se atiende y el anteproyecto de presupuesto de egresos, así como un análisis de la problemática de género, estableciendo sus causas y efectos en los informes de avance en el cumplimiento y la construcción de indicadores.

Particularmente con los formatos que se mencionan, es importante resaltar no solo eficiencia que desagregan con la información que contiene, sino que se posicionan como una estrategia efectiva acompañada de otros instrumentos o instituciones en materia técnico-operativa al tener entre sus fines la identificación y definición de los problemas públicos o desigualdades que atenderán los programas y acciones que se diseñan.

Con la identificación de los problemas públicos o las desigualdades, la Ciudad de México se coloca como una entidad innovadora en la elaboración de sus políticas públicas desde el diagnóstico y con ello la evidencia de las problemáticas particulares que se atienden y se busca superar.

3.2.1 Acciones técnico-operativas de 2008 a 2010

Figura VI

Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México

Dimensión técnico-operativa		
2008	2009	2010
Implementación de los presupuestos con perspectiva de género	Realización de actividades institucionales dirigidas a la promoción de la equidad de género y la atención a necesidades específicas de las mujeres	Capacitación a Unidades Ejecutoras del Gasto para diseñar y aplicar en concordancia con la Ley de Igualdad Sustantiva, el proyecto de presupuesto del Resultado 13
Creación de una nueva estructura Programático- Presupuestal	Creación del Resultado 13: Se reducen las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres	Foro Internacional de Buenas Prácticas en Materia de Incorporación de la Perspectiva de Género en los Presupuestos Públicos
Creación del Manual de Programación - Presupuestación		Implementación del Presupuesto Basado en Resultados
Creación del Programa 12: Igualdad de Género		
Diseño de formatos para: (1) Registros desagregados por sexo y edad de beneficiarios, (2) Inclusión de la definición de la problemática de género y propósito de Género en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, (3) Análisis de la problemática de género, estableciendo sus causas y efectos, y (4) Construcción de indicadores de acciones realizadas para reducir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres		

Figura VI. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión técnico-operativa.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los informes de actividades que publica anualmente la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

3.2.2 Acciones técnico-operativas de 2011 a 2012

Figura VII

Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México

Dimensión técnico-operativa	
2011	2012
Diseño e implementación de un nuevo Clasificador por Objeto del Gasto con perspectiva de género	Capacitación en presupuestos públicos con perspectiva de género
	Diagnóstico de las discordancia que existe en materia presupuestal entre la Ciudad de México y el Gobierno Federal

Figura VII. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión técnico-operativa.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los informes de actividades que publica anualmente la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

Asimismo, a partir de un trabajo conjunto con la red de política pública para la perspectiva de género se realizaron actividades institucionales que permitieron la promoción interna de la equidad de género y la atención prioritaria a las necesidades específicas de las mujeres de la Ciudad de México.

Y con la finalidad de que las instituciones que se crearon se mantuvieran en el tiempo, para 2012 y 2013 las capacitaciones en materia de presupuestos con perspectiva de género continuaron; de estas acciones destacan: Foro Internacional sobre Políticas de Igualdad y Presupuestos de Género, Seminario de Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género hacia la Corresponsabilidad Social, conferencia presupuestos con perspectiva de género como un elemento fundamental para el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres y Foro políticas de igualdad y presupuesto de género hacia la corresponsabilidad social.

3.2.3 Acciones técnico-operativas de 2013 a 2015

Figura VIII

Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México

Dimensión técnico-operativa		
2013	2014	2015
Acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a las y los servidores públicos encargados de la formulación de políticas públicas y de la elaboración del presupuesto público	Foro Nacional Panorama general de la progresividad presupuestal 2008-2014	Taller Especializado en Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género
Foro Internacional sobre Políticas de Igualdad y Presupuestos de Género	Seminario Desafíos y Oportunidades en el Presupuesto Público con Perspectiva de Género	Curso sobre Metodología de Marco Lógico aplicado a políticas de igualdad para Enlaces de Género de Dependencias estratégicas y a servidoras públicas del Inmujeres CDMX
Seminario de Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género hacia la Corresponsabilidad Social		
Conferencia presupuestos con perspectiva de género como un elemento fundamental para el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres		
Foro Internacional sobre Políticas de Igualdad de Presupuestos de género hacia la corresponsabilidad social		

Figura VIII. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión técnico-operativa.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los informes de actividades que publica anualmente la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

Para 2013, es de destacar que las organizaciones de la sociedad civil, luego de un trabajo coordinado con la administración local, solicitaron transparencia y rendición de cuentas de las acciones implementadas, por ello, a partir de ese año se estableció un evento anual para conocer los avances en materia de presupuestos con perspectiva de género a fin de fomentar la transparencia en la ejecución del Resultado 13: Se reducen las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

En 2014, 2015 y 2016 todas las acciones implementadas continuaban su curso. Para estos años el trabajo coordinado de la red de política pública de la perspectiva de género con las dependencias de la administración local, permitió continuar con las acciones en materia de igualdad de género.

Para 2014, destacan el foro panorama general de la progresividad presupuestal 2008-2014 y el Seminario desafíos y oportunidades en el presupuesto público con perspectiva de género al personal administrativo.

3.2.4 Acciones técnico-operativas de 2016 a 2017

Figura IX

Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México

Dimensión técnico-operativa	
2016	2017
Asesoría en presupuesto público a los Entes Públicos que tienen gasto etiquetado en el Resultado 13 para la reducción de las brechas de desigualdades entre hombres y mujeres	Realización de reuniones de trabajo para la revisión e integración de la perspectiva de género a los programas con reglas de operación que ofrecen apoyos directos a las mujeres de la Ciudad de México
Creación del Sistema de Información de Capacitación	Diseño de los lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los programas sociales para el ejercicio fiscal 2018 con perspectiva de género
Creación del Sistema de Informes en Materia de Igualdad de Género (SIMIG)	Mesa de trabajo sobre los Mecanismos de integración de la equidad e igualdad de género y no discriminación en los programas sociales
Creación de una nueva metodología para seguimiento del Resultado 13: Se reducen las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres	Seminario El sistema de bienestar social de la CDMX: Herramientas para el diseño de las reglas de operación 2018 de los programas sociales
Talleres sobre transversalidad de la Perspectiva de Género en los siguientes temas: (1) Políticas Públicas para la Igualdad, (2) Planeación con perspectiva de género y (3) Presupuestos con perspectiva de género	Capacitación en cultura institucional, políticas públicas para la igualdad, planeación con perspectiva de género, presupuestos con perspectiva de género e introducción a las unidades de igualdad sustantiva
Capacitación a servidores públicos para fortalecer sus capacidades de desarrollo de matriz de política pública y sobre presupuestos públicos con perspectiva de género	Asesorías en materia de presupuestos con perspectiva de género para la identificación de las actividades institucionales y la integración de informes trimestrales de avances financieros y programáticos en materia de igualdad de género
Taller sobre planeación, programación y presupuestación con perspectiva de género	Elaboración de los lineamientos para operación del clasificador de igualdad sustantiva

Figura IX. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión técnico-operativa.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los informes de actividades que publica anualmente la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

Para 2015, el taller especializado en presupuestos públicos con perspectiva de género a 55 enlaces y administrativos y el curso sobre metodología de marco lógico aplicado a políticas de igualdad para enlaces de género de dependencias estratégicas y a servidoras públicas del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México.

En tanto que para 2016 las acciones se centraron en asesorar a 61 dependencias en aspectos relacionados con el presupuesto que los entes públicos tienen etiquetado en el Resultado 13 para la reducción de las brechas de desigualdades entre hombres y mujeres, así como en la operación del sistema de información de capacitación y del sistema de informes en materia de igualdad de género (SIMIG) que captura el seguimiento del ejercicio del presupuesto público de género.

En el marco de las nuevas reformas realizadas, se realizó la adopción de una nueva metodología para el seguimiento del presupuesto anual dedicado a las acciones para la igualdad sustantiva conocido como Resultado 13, se realizaron los talleres sobre transversalidad de la perspectiva de género en los siguientes temas: “Políticas Públicas para la Igualdad”, “Planeación con perspectiva de género” y “Presupuestos con perspectiva de género” y se capacitó a personas servidoras públicas para fortalecer sus capacidades de desarrollo de matriz de política pública y sobre presupuestos públicos con perspectiva de género y finalmente, para el cierre de ese año se creó la Comisión del Sistema de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres con el objetivo de dar seguimiento al presupuesto público con perspectiva de género, y en consecuencia, la abrogación de la Comisión Interinstitucional del Género (CIGE).

En este sentido, es importante aclarar que las instituciones creadas para la igualdad de género se mantienen en el tiempo con modificaciones que les permiten a las y los tomadores de decisiones a cercar de mejor manera los esfuerzos que se realizan para alcanzar los objetivos planteados. Es decir, las instituciones no desaparecen, sino que se modifican a los contextos culturales, sociales y políticos que se vienen a fin de hacer de ellos patrones de dependencia.

Para 2017, las acciones reportadas por la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México a través de su página oficial en internet, se concentran en la diseño de los

"lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los programas sociales para el ejercicio fiscal 2018" con perspectiva de género, elaboración de los "lineamientos para operación del clasificador de igualdad sustantiva", 35 asesorías en materia de presupuestos con perspectiva de género para la identificación de las actividades institucionales y la integración de informes trimestrales de avances financieros y programáticos en materia de igualdad de género, capacitación a 1,456 mujeres y 1,432 hombres en materia de cultura institucional, políticas públicas para la igualdad, planeación con perspectiva de género, presupuestos con perspectiva de género e introducción a las unidades de igualdad sustantiva, la realización de 14 reuniones de trabajo para la revisión e integración de la perspectiva de género a los programas con reglas de operación que ofrecían apoyos directos a las mujeres de la Ciudad de México, el desarrollo de una mesa de trabajo sobre "Mecanismos de integración de la equidad de género e igualdad y no discriminación en los programas sociales y el Seminario "El sistema de bienestar social de la CDMX: Herramientas para el diseño de las reglas de operación 2018 de los programas sociales".

De esta manera, con la implementación de los instrumentos de política pública en materia presupuestal, la Ciudad de México orienta sus acciones institucionales a buscar la institucionalización de la perspectiva de género en su proceso de asignación de recursos públicos. Con la incorporación de la perspectiva de género a sus procesos técnico-operativos se evidencia la existencia de instrumentos y herramientas básicas para diseñar, implementar y evaluar procesos presupuestarios con perspectiva de género de manera efectiva y transparente y se da cumplimiento a los compromisos políticos y objetivos establecidos en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, los cuales buscan que (1) modifiquen los procesos y formas en las cuales se establecen las asignaciones a las políticas pública en favor de las mujeres.

3.3 Dimensión organizacional

De acuerdo con la Plataforma de Acción de Beijing, la importancia de la dimensión organizacional radica en que ésta busca analizar las instituciones que se relacionan con la estructura formal para la institucionalización de la perspectiva de género en el proceso

presupuestario. La dimensión que deriva, principalmente del marco jurídico-normativo, centra su análisis en la estructura organizacional de los organismos que tienen autoridad y funciones para la institucionalización de la perspectiva de género, en este caso en la política presupuestaria.

3.3.1 Acciones organizacionales de 2006 a 2018

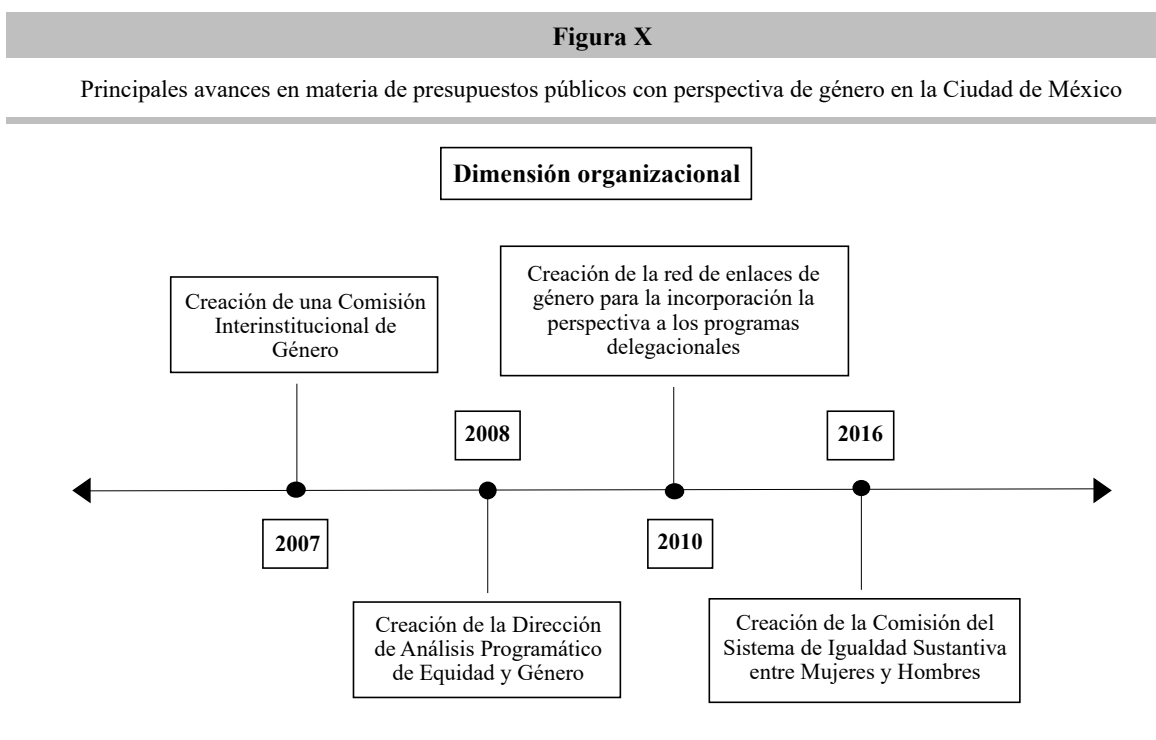


Figura X. Principales avances en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género en la Ciudad de México: Dimensión organizacional.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los informes de actividades que publica anualmente la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

De acuerdo con la Declaración de Beijing, los Estados nacionales deben comprometerse a contar con estructuras organizacionales fuertes derivado de que esto aumenta las expectativas de sostenibilidad en el tiempo y el reconocimiento de la importancia de las instituciones con perspectiva de género en el proceso de asignación de los recursos públicos como una institución para la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres.

Así, para el caso de la Ciudad de México, a fin de dar cumplimiento a los compromisos nacionales e internacionales en materia de género, las instituciones que se crearon en la dimensión organizacional, se han orientado y facultado -entre otras cosas- a diseñar, formular, implementar, vigilar y evaluar que la asignación de los recursos públicos en las políticas públicas se aplique desde el enfoque de género a fin de promover el adelanto de las mujeres.

En este sentido, las instituciones diseñadas e implementadas han adoptado diversas formas con el objetivo de fortalecer los procesos en los que se elaboran las políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres. De esta manera, a partir de 2002 se creó la institución más importante en materia de igualdad de género, el Instituto para las Mujeres del entonces Distrito Federal. Con las facultades asignadas a la dependencia, el quehacer gubernamental se orientó a promover la equidad de género y la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres.

Con la creación de dicha institución, se desarrollaron una serie de estrategias y acciones que de derivaron en nuevas instituciones para promover la igualdad.

Asimismo, de entre las instituciones en la dimensión organizacional con mayor impacto por su contenido y objetivos en igualdad de género referida al presupuesto público, destaca: (1) la creación de la Comisión Interinstitucional de Género en 2007 con el objetivo de que las dependencias de la administración pública hagan de la igualdad un eje transversal, (2) la creación de la Dirección de Análisis Programático de Equidad y Género, (3) la creación de la red de enlaces de género para la incorporación de la perspectiva de género a los programas delegacionales y (4) la creación de la comisión del sistema de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Con el sistema como el conjunto de estructuras, relaciones funcionales y procedimientos entre los entes públicos, la sociedad civil organizada, las instituciones de índole académica y de investigación tiene como objetivo garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la Ciudad de México.

En este sentido, con respecto a las instituciones creadas para incorporar la perspectiva de género al proceso presupuestario se han sostenido en el periodo de estudio de la presente investigación, por lo cual, se puede afirmar que existen instituciones en la dimensión

organizacional que dan cuenta de un proceso de institucionalización sólido, que se modifica, en caso de ser necesario, para adaptarse a las nuevas condiciones políticas, sociales, culturales o económicas que surgen.

3.4 Dimensión del gasto público

A partir del reconocimiento de que no existen presupuestos públicos neutrales al género y que dicha condición puede agravar las desigualdades entre mujeres y hombres; las organizaciones del movimiento amplio de mujeres buscaron que se incorporara al proceso de asignación de los recursos públicos el enfoque de género. De esta manera, en el ámbito federal las primeras iniciativas de presupuestos con perspectiva de género surgieron de las organizaciones de la sociedad civil.

Así, para la década del dos mil, a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de igualdad entre mujeres y hombres, el Estado mexicano desarrolló -a través de las organizaciones del movimiento amplio de mujeres y la Comisión de Equidad y Género del poder legislativo- acciones de análisis e iniciativas de presupuestos con perspectiva de género.

De esta manera, después de una serie de esfuerzos técnicos, compromisos y voluntad política, la política de gasto público exclusivo para las mujeres y la igualdad de género adquirió su carácter de oficial y obligatorio a partir del 2008 con su incorporación al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Con la etiquetación de recursos exclusivos para las mujeres y la igualdad de género, se evidenció la falta de instituciones del gasto público destinadas a atender las desigualdades por razón de género que afecta principalmente a las mujeres en aspectos como: la (1) educación, (2) salud, (3) violencia, (4) cultura organizacional en las instituciones, (5) trabajo remunerado y no remunerado, (6) reconocimiento y representación política, entre otras.

A través de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados se buscó la obligatoriedad de etiquetar recursos para las mujeres y la igualdad de género. Para ello, las primeras medidas que se tomaron con el objetivo de institucionalizar la perspectiva de género en la asignación del gasto fue la creación de instituciones o reformas del marco normativo en

materia de presupuesto público. Así, dichas reformas alcanzaron el quehacer de las entidades federativas para asignar recursos públicos que tengan como objetivo acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Con ello, a partir de ese mismo año, en la Ciudad de México se diseñaba e implementaba el Programa 12 “Igualdad de Género”, el cual en 2009, pasó a ser el Resultado 13 “Se reducen las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres”. Con el programa se buscaba el desarrollo de actividades institucionales, que, con la participación de distintas unidades responsables impulsara la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Así, en cumplimiento de las disposiciones federales y de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, el gobierno de la Ciudad de México incluyó la equidad e igualdad de género como eje transversal en su programa general de desarrollo 2007-2012.

Con ello, la Secretaría de Finanzas quedaba obligada a informar de manera sistemática los avances financieros y programáticos que contribuyeran a reducir las desigualdades entre mujeres y hombres en la entidad. Hasta la fecha, la Secretaría de Finanzas como la dependencia estatal responsable, informa de manera trimestral el gasto público que se destina a reducir las problemáticas por razón de género que afectan principalmente a las mujeres en la Ciudad de México.

A través de los informes trimestrales, la dependencia estatal evidencia las acciones y esfuerzos que se realizan para la igualdad de oportunidades y la participación igualitaria de mujeres y hombres en los ámbitos social, económico, político, cultural, entre otros.

De esta manera, en la página oficial de la Secretaría de Finanzas, se pueden consultar los informes trimestrales a través de los cuales se evidencian las acciones realizadas y el gasto ejercido por el gobierno de la Ciudad de México para disminuir la brecha de desigualdades entre hombres y mujeres.

El gasto ejercido para la igualdad de género se muestra en la Tabla I: Gasto Público para la Igualdad de Género en la Ciudad de México, 2008-2018.

Gasto Público para la Igualdad de Género en la Ciudad de México

(M illones de pesos)

Año	Original	Modificado	Ejercido	Gasto corriente	Gasto de capital	Var % del ejercicio fiscal anterior
2008	ND	ND	1,291.60	ND	ND	ND
2009	1,553.60	1,660.60	1,455.30	1,402.00	53.30	12.67
2010	1,355.10	1,495.00	1,320.60	1,273.30	47.40	-9.26
2011	1,537.80	1,701.90	1,512.10	1,412.10	99.90	14.50
2012	1,713.10	1,883.50	1,670.50	1,560.80	109.70	10.47
2013	1,817.20	2,015.20	1,768.80	1,639.80	129.00	5.88
2014	1,786.50	1,875.50	1,734.70	1,604.70	130.00	-1.93
2015	2,072.57	ND	1,691.33	1,645.78	45.54	-2.50
2016	2,165.80	1,902.70	1,555.60	1,507.60	48.00	-8.02
2017	1,829.10	ND	1,664.40	1,597.30	67.20	6.99
2018	2,074.40	2,349.40	2,139.50	2,032.70	106.80	28.54

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los informes trimestrales de avances financieros y programáticos para la igualdad de género de 2008 a 2018, publicados en la página oficial de la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México. ND: No Dato.

El análisis del gasto público para la igualdad de género nos permite identificar que los recursos varían para cada ejercicio fiscal y que mientras para los años 2009, 2011, 2012, 2013, 2017 y 2018, las variaciones porcentuales del gasto público con respecto al ejercicio fiscal anterior son positivas, para los años 2010, 2014, 2015 y 2016 el gasto público fue menor respecto al ejercicio fiscal anterior.

De esta manera, se puede destacar que, en cada uno de los ejercicios fiscales, el recurso ejercido está orientado al fortalecimiento de la equidad de género como parte integrante de las políticas públicas. Para todos los ejercicios fiscales, se pueden identificar ejes, los cuales en términos generales dan cuenta de las problemáticas que se atienden.

En el eje políticas públicas con perspectiva de género se identifican acciones de rendición de cuentas, información y difusión que orientan las actividades institucionales que se desarrollan para promover la igualdad entre mujeres y hombres.

A su vez, a través del eje cultura de igualdad de género se impartieron capacitaciones y talleres a servidoras y servidores públicos que, entre otros temas, buscaron acercar a los funcionarios (as) al conocimiento de las políticas presupuestales con perspectiva de género.

A través del eje violencia de género, se desarrollaron acciones que permitieron canalizar, reeducar y atender a víctimas de la violencia de género. Asimismo, con el eje mujeres con acceso al mercado laboral se buscó mejorar las condiciones de las mujeres a través de una orientación respecto a sus derechos y obligaciones.

Y para la disminución de las actividades de cuidado, a través del eje madres trabajadoras cuentan con asistencia de seguridad social, se pusieron en operación centros de desarrollo infantil que permitieron que las y los hijos de las madres trabajadoras contaran con espacios educativos y de cuidados. Asimismo, con el recurso ejercido, se brindaron oportunidades a mujeres emprendedoras con la impartición de asesorías a fin de lograr un desarrollo empresarial y de negocios.

De esta manera, con los informes trimestrales se evidencia el ejercicio del gasto público en acciones que potencialmente atienden problemáticas de género con el objetivo de disminuir la brecha de desigualdades existente entre mujeres y hombres en la Ciudad de México.

Capítulo IV. Redes de colaboración: ¿Quién influye el proceso de creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México?

El objetivo de este capítulo es evidenciar la importancia que tienen las redes de colaboración de actores y sus recursos en el establecimiento de agenda y la hechura de las políticas públicas; así como indagar las características de las redes de política que se configuraron para incidir en la institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México de 2006 a 2018.

1. La dimensión política de las políticas públicas

En el presente trabajo, se argumenta que las redes de colaboración de actores influyen de manera importante el proceso de hechura e implementación de las políticas públicas y su

institucionalización. Y que dicho proceso de institucionalización es resultado no solo de las agendas institucionales y políticas, esto es, de los compromisos que hacen las propias instituciones para avanzar en el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres, sino de los compromisos políticos y la conjugación de la acción de coaliciones de actores que, a través de un proceso de negociaciones, acuerdos y toma de decisiones, permiten colocar el tema en la agenda gubernamental y generar eventos que potencialmente influyen el cambio o permanencia del *statu* en la política pública.

Tal es la importancia de las redes de colaboración, que la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, como ya se mencionó en el capítulo correspondiente, señalan que para adoptar medidas que transformen las estructuras y las normas con el objetivo de avanzar hacia la igualdad entre los géneros, es necesario que los gobiernos nacionales demuestren su voluntad y compromiso político con los derechos humanos de las mujeres y de los hombres, a través de la creación de instituciones con contenidos o propósitos encaminados a alcanzar los objetivos.

Así, para que las medidas necesarias sean implementadas, se reconoce que existen actores clave que pueden potenciar su desarrollo, implementación e institucionalización. En este sentido, se deben identificar actores clave -que al contar con recursos particulares- contribuyen a la igualdad entre los géneros.

Desde el marco general del neointitucionalismo, los patrones de dependencia que derivaron de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, identificaron actores que por sus facultades ejecutivas, legislativas o de recursos, potencian la incorporación de la categoría de género al proceso presupuestal. De éstos destacan:

- (1) Gobiernos nacionales: por las funciones de promulgar y reformas leyes y la capacidad de implementar mecanismos que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres;
- (2) Organismos internacionales incluidas las instituciones financieras y de desarrollo multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las instituciones de desarrollo regionales: al contar con la

capacidad de prestar atención a la situación jurídica y social de las mujeres en el ámbito internacional;

- (3) El sector no gubernamental, en particular las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales de mujeres y grupos feministas, al desempeñar la función de promover proyectos de ley o mecanismos -como foros nacionales, regionales y mundiales- que velen por el adelanto de las mujeres.

Así, en el marco de los objetivos de la presente investigación, con la revisión de documentos, se identifican actoras y actores, que en forma de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, participaron en la creación, incorporación e institucionalización de la perspectiva de género en el proceso de asignación de los recursos públicos en el ámbito nacional y local de la Ciudad de México.

1.1 Organizaciones con actores clave para la creación de instituciones con perspectiva de género

1. Gobierno Federal

1.1 Instituto Nacional de las Mujeres

2. Poder Ejecutivo de la Ciudad de México

2.1 Secretaría de las Mujeres

2.2 Secretaría de Finanzas

2.3 Unidades de Género de las dependencias gubernamentales

3. Poder Legislativo de la Ciudad de México

3.1 Comisión de Igualdad de Género

3.2 Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género

4. *Organizaciones del movimiento amplio de mujeres*

4.1 Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C

4.2 Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad A.C

4.3 Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

La identificación de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la creación e incorporación de instituciones con perspectiva de género a la política presupuestal, resulta de especial relevancia pues permite indagar qué actores, de manera particular, participaron en la creación de redes de colaboración y con ello en el proceso de institucionalización que nos ocupa.

2. Actores clave para la creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México

2.1 Antecedentes en el ámbito federal como coyuntura crítica para las entidades federativas

Las coyunturas críticas tanto nacionales como internacionales cobraban efectos en la consolidación de las demandas del movimiento feminista y no feminista y la conformación de redes de política pública que cada vez aumentaban más su capacidad de agencia permitiendo al movimiento y a determinados actores clave poder influir en la agenda gubernamental tanto en el ámbito nacional como de las entidades federativas.

Para entender el proceso de creación de las instituciones con contenido de igualdad de género en la Ciudad de México, es importante señalar que las coyunturas internacionales contribuyeron a consolidar las demandas por incorporar las desigualdades por razón de género como problema público a la agenda pública y gubernamental tanto a nivel nacional como de todas las entidades federativas y con ello la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todo el quehacer gubernamental con especial atención en el proceso de asignación de los recursos públicos, como se señala en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

Con las coyunturas críticas que se desarrollaban, la idea de las organizaciones de la sociedad civil era la de conseguir un espacio de interlocución para comenzar a trabajar iniciativas y presupuestos con perspectiva de género.

Así, las organizaciones del movimiento amplio de mujeres comenzaron las interacciones y discusiones para los trabajos de incorporación de la perspectiva de género en las acciones del gobierno a través de reuniones de cabildeo y actos de presión. Este proceso, se comenzó a desarrollar en el ámbito federal como respuesta a las demandas de las organizaciones y compromisos asumidos con tratados y acuerdo internacionales.

Para el ámbito federal, fue a través de Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C, que las iniciativas y presupuestos con enfoque de género comenzaron a ser una realidad. Con el apoyo de las diputadas Marcela Lagarde y de los Ríos y Martha Lucía Micher Camarena, las organizaciones del movimiento amplio de mujeres que tenían a su favor el recurso del conocimiento y la información en materia de presupuestos con perspectiva de género, comenzaron el diseño de metodologías y la incorporación de la herramienta pública de presupuestos.

De las primeras actrices que se identifican en la creación e incorporación de herramientas con perspectiva de género para la política presupuestal, se encuentra Martha Lucía Micher Camarena y Marcela Lagarde y de los Ríos al ser integrantes de la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

Si bien, es importante aclarar que las actrices que se identifican responden a las redes de colaboración que se configuraban para comenzar los trabajos de respuesta a las demandas de las mujeres y feministas y a los compromisos internacionales en el ámbito nacional, también resulta significativo mencionar que dichos trabajos dieron lugar a lo que después se denominó gasto etiquetado en México.

Es decir, aunque esta red de colaboración se configuró en el ámbito nacional, es importante como patrón de dependencia para las entidades pues la iniciativa terminó permeando las agendas de las entidades federativas.

El trabajo de las primeras actrices que se identifican para la creación de instituciones con contenidos de género en materia presupuestal, permitió el establecimiento de un espacio de interlocución con otras actrices integrantes de la organización que más tarde fungiría como

rectora del tema en igualdad para la política presupuestal en la Ciudad de México: Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, AC.

Figura XI

Actores clave para la creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal

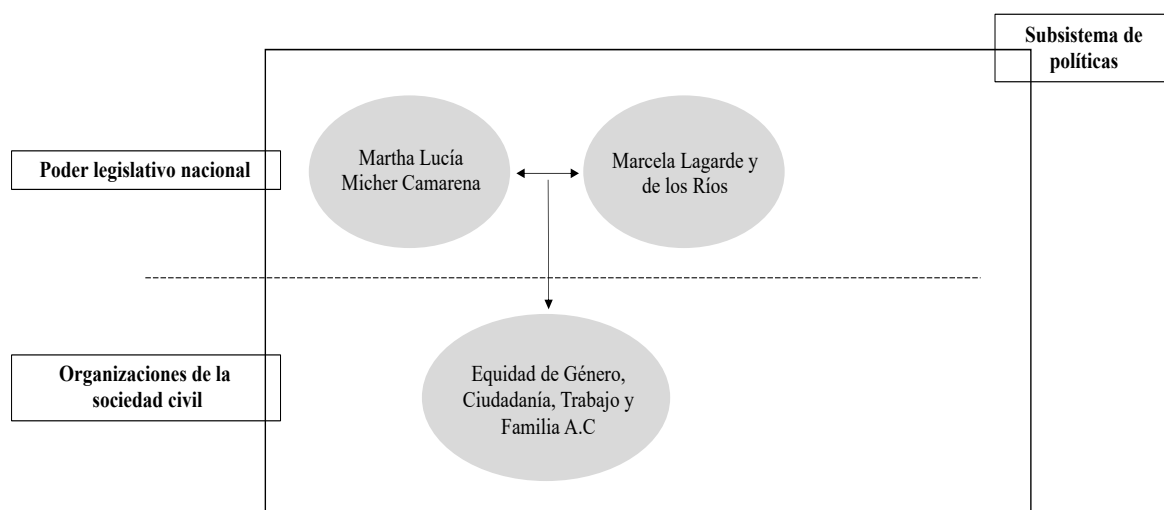


Figura XI. Actores clave para la creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la revisión de documentos y la realización de las entrevistas semiestructuradas a actoras y actores clave en el proceso de incorporación de la perspectiva de género en la Ciudad de México.

Con respecto a la política de gasto etiquetado, ésta resultó una tarea que se desarrolló y promovió desde las organizaciones de la sociedad civil, específicamente desde Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C; la cual, en intercambio de recursos con la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados en el ámbito federal, comenzaron un trabajo de incorporación de los temas presupuestales con perspectiva de género en las agendas estatales.

De las entidades que destacan como pioneras en la incorporación de la creación de instituciones para la elaboración de presupuestos desde la perspectiva de género, se destacan: Chiapas, Querétaro, Puebla y la Ciudad de México.

2.2 Actores clave para la creación y sostenibilidad de instituciones en la Ciudad de México

Para el caso particular de la Ciudad de México, la incorporación y creación de instituciones con contenido de género en la política presupuestal comenzó en el año 2006, en el marco de las condiciones sociales y políticas que habían generado las demandas de las organizaciones del movimiento amplio de mujeres tanto en el ámbito nacional como internacional.

Las primeras iniciativas y acciones realizadas en materia de presupuestos con perspectiva de género para la Ciudad de México, fueron presentadas por organizaciones de la sociedad civil como: (1) Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C; (2) FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación, y (3) Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C.

2.2.1 Organizaciones de la sociedad civil en red de colaboración

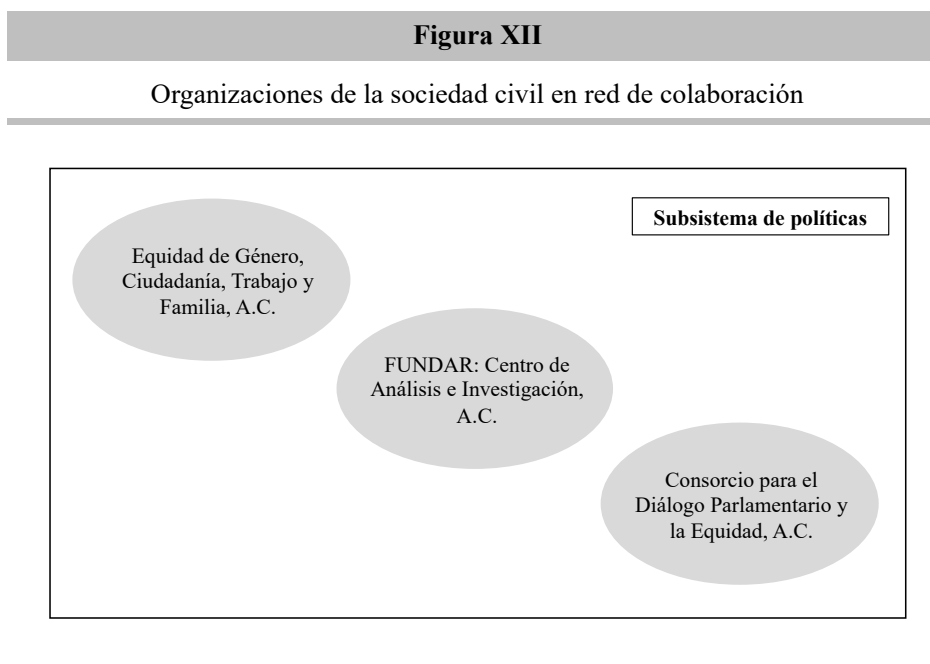


Figura XII. Organizaciones de la sociedad civil en red de colaboración.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las entrevistas semiestructuradas realizadas a actoras y actores clave en el proceso de incorporación de la perspectiva de género en la Ciudad de México.

Estas organizaciones de la sociedad civil, como parte de una respuesta a las demandas de las mujeres en México y en todo el mundo, desarrollaron iniciativas y acciones que permitieron a la Ciudad de México la creación e incorporación de instituciones con contenido de género al proceso de asignación de los recursos públicos.

Entre las organizaciones, se configuró un espacio de interlocución para el intercambio de visiones en materia de igualdad de género. Con los acuerdos y decisiones que se tomaron, las organizaciones de la sociedad civil mencionadas, pudieron realizar un intercambio de recursos -que en su mayoría se concentraba en conocimiento técnico e información en materia de igualdad y presupuesto- que permitió proponer a las entidades federativas, en este caso la Ciudad de México, planes y líneas de trabajo a mediano y largo plazo para modificar el statu quo de la asignación de los recursos públicos y de esta manera incidir en la brecha de desigualdades que afectan a las mujeres en la entidad.

3. Primer periodo de gobierno 2006-2012

Después de compartir un espacio de intercambio entre las organizaciones del movimiento amplio de mujeres, distintas asociaciones que ya trabajaban presupuestos con perspectiva de género y tomadoras (es) de decisiones en el ámbito nacional; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C, como una de las organizaciones pioneras en trabajar la creación de instituciones con perspectiva de género, fue invitada por Martha Lucía Micher Camarena, a participar de manera más activa en la incorporación de la igualdad de género a la política presupuestal con el objetivo de intercambiar visiones, ideas y recursos para la promoción, fortalecimiento y consolidación de la misma en la Ciudad de México.

Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C, ya había creado y consolidado un espacio formal con congresos, foros y reuniones y como el gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012) estaba interesado en las políticas de género, [Martha Lucía Micher Camarena], la entonces directora del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, invitó a la asociación a participar en el proceso de incorporación de la

perspectiva de género en el presupuesto público de egresos; ahí fue cuando se hizo la alianza producto de las relaciones previas para que se trabajara la herramienta pública; (...) esto fue algo informal -una charla- pero lo que permitió fue que por primera vez el entonces Distrito Federal se pensara en incorporar el género al presupuesto. Algo fundamental para que se realizara, era el interés que el Jefe de Gobierno y la directora del Inmujeres-DF del periodo 2006-2012, tenían en la creación de herramientas para impulsar el género en los presupuestos públicos y, además, que confiaba en que era una herramienta con muchas bondades para disminuir la brecha de desigualdades de género, algo que se necesitaba en la Ciudad de México y todo el país la voluntad política y el interés en la creación de estructura y herramientas para el tema (Entrevista 1, 2020).

De esta manera, después de la consolidación de un espacio de interlocución entre las organizaciones de la sociedad civil y el poder ejecutivo a través del Instituto de las Mujeres del entonces Distrito Federal, las primeras instituciones con contenido de género para la política presupuestal se desarrollaron en el área de salud sexual y reproductiva de las mujeres.

Así, en el período de gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón, a través de Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C, daba inicio el primer proceso metodológico de incorporación de la perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México. Por primera vez, [el entonces Distrito Federal] iniciaba un proceso de planeación, programación y presupuestación desde la perspectiva de género. [...] para el inicio de este proceso, fue importante contar con aliados interesados en el tema de género y presupuesto pero también con alguien que dentro de la administración pública por su posición administrativa y de poder político pudiera impulsar el tema, entonces, teníamos muchos aliados, por un lado teníamos al actor más importante, el Jefe de Gobierno y la directora del instituto de las mujeres con los enlaces de género, y por el otro, (...) a muchas feministas trabajando dentro del sector salud, con quienes empezamos a trabajar iniciativas de presupuesto al Congreso y finalmente, los mejores aliados que tuvimos fueron el subsecretario de egresos Vidal

Llerenas Morales y la entonces encargada de elaborar las iniciativas de presupuesto Beatriz Santamaria Monjaráz (Entrevista 1, 2020).

Los resultados del trabajo de interlocución e intercambio de recursos en la incorporación y creación de instituciones con perspectiva de género para la política presupuestal permitió a la organización convertirse en un actor clave como establecedor de agenda y pionero en el diseño de herramientas con contenidos de género.

Así, por lo que a petición de Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C; que para 2006 lideraba los trabajos de presupuestos públicos con perspectiva de género en materia de salud sexual y reproductiva, distintos actores se incorporaron para consolidar el proceso de cooperación y coordinación cuyo objetivo era modificar el *statu quo* de la asignación del gasto público en toda la administración pública del entonces Distrito Federal y potencialmente hacer que dichas instituciones con contenidos de género se sostuvieran en el tiempo. En este sentido, es importante resaltar que -como señalan los neoinstitucionalistas- modificar el *statu quo*, es cambiar un modelo ya establecido y aceptado que favorece los intereses de determinados actores sobre los de otros, por lo que las nuevas dinámicas para modificar el patrón de dependencia establecido pueden encontrar un conjunto de condiciones que muchas veces las vuelven conflictivas.

Así, cabe mencionar que con los primeros trabajos de presupuestos públicos con perspectiva de género en materia de salud sexual y reproductiva, se observa una aprobación de los distintos actores involucrados -con arreglos formales e informales- por modificar el *statu quo*. Con los trabajos realizados se lograban, a través de la primera red de colaboración de actores de política pública, las primeras reformas normativas, técnico-operativas y organizacionales más importantes para la administración pública estatal en la materia, las cuales son analizadas en el capítulo anterior. De esta manera, dichas reformas fundarían nuevas reglas del juego -formales e informales- para la hechura de políticas públicas y nuevos procesos presupuestarios que permitirían atender las necesidades sentidas de las mujeres en la capital del país.

Lo curioso de este primer ejercicio de reformas normativas fue que no se materializaron tan fácilmente, pues lo que sucedió fue que el 25 de noviembre día de la no violencia contra las mujeres, se realizó una reunión en materia de salud, y el entonces secretario Julio Frenk [Mora] mencionó que el problema de la violencia contra las mujeres era un asunto de salud pública. Claro, ya se había logrado que se reconociera pero no le habían puesto ni un cinco en el presupuesto de ese año, por lo que las entidades se veían desfavorecidas. Como era noviembre, entonces, claro, fuimos con las periodistas - porque nosotras solas tampoco tenemos todas las herramientas- para que preguntaran si se le asignaría dinero a los programas que impulsaban las mujeres feministas y no feministas con sus demandas tanto en el ámbito nacional como en la Ciudad de México y la respuesta fue que se esperaba a que las diputadas o el congreso en el caso de la Ciudad de México, lo hicieran una vez que se entregara la propuesta (Entrevista 2, 2020).

3.1 Primera red de colaboración entre actores para la creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal

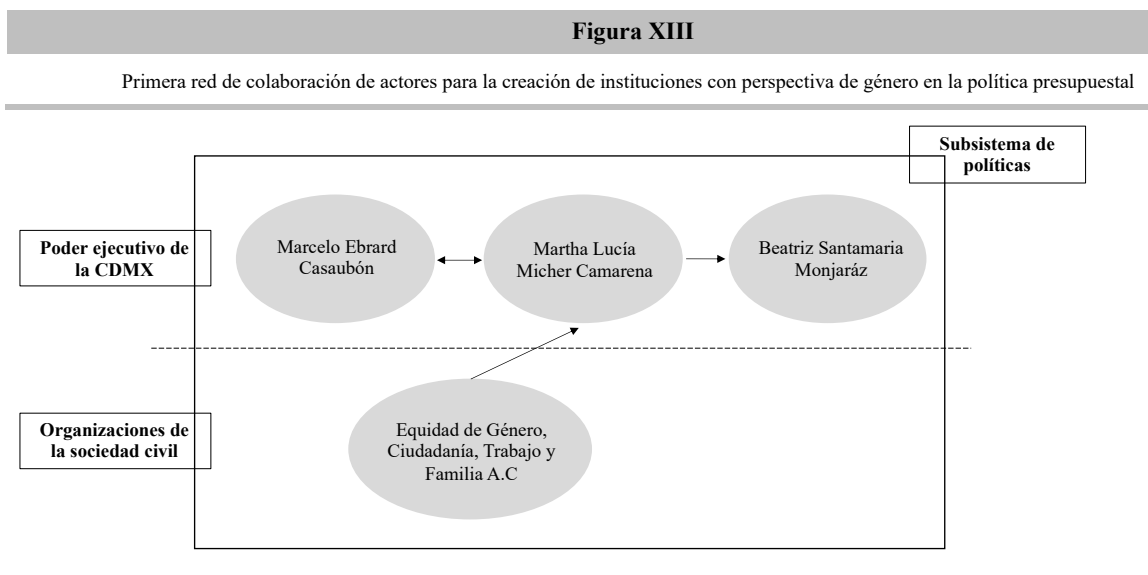


Figura XIII. Primera red de colaboración de actores y organizaciones para la incorporación de la perspectiva de género.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las entrevistas semiestructuradas realizadas a actoras y actores clave en el proceso de incorporación de la perspectiva de género en la Ciudad de México.

De esta manera, después de un largo trabajo de coordinación, cooperación e intercambio de recursos, se daba por identificada la primera red de colaboración de actores gubernamentales y de las organizaciones del movimiento amplio de mujeres para la creación de instituciones sostenidas en el tiempo con contenidos y propósitos de igualdad de género.

En referencia a las acciones de Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C y de las y los actores no colectivos que participaban en el proceso de creación e incorporación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal, se centraron en diseñar metodologías que permitieran a la dependencia de salud trabajar iniciativas de presupuestos desde la categoría de género.

El trabajo que se desarrollaba, era un trabajo de acuerdos, intercambio de recursos como información técnica, toma de decisiones, cabildeo, entre otros, pues las metodologías que se desarrollaban requerían no solo contenido que permitiera entender la forma de incorporar la categoría de análisis al proceso de asignación de los recursos, sino de un trabajo coordinado para la creación de instituciones normativas, técnico-operativas y organizacionales que les permitieran alcanzar los objetivos planteados.

[Así] la experiencia de impartir talleres, capacitaciones, diseñar y modificar formatos para rendición de cuentas, diseñar iniciativas de presupuestos con perspectiva de género, entre otras acciones, permitió que la Ciudad de México se pusiera a la vanguardia en creación de instituciones con la perspectiva de género (Entrevista 2, 2020).

Con lo anterior, se rescata la continuidad y sostenibilidad que Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. dio a los trabajos de diseño, análisis y revisión del presupuesto desde la perspectiva de género. A través de la organización se identificaba, nombraba y analizaba el porcentaje del presupuesto que estaba destinado a proyectos y programas para las mujeres, con el objetivo de identificar aquellos que potencialmente le pegaban a la reducción de la brecha de desigualdades entre mujeres y hombres.

La idea de financiar con recursos públicos las necesidades sentidas de las mujeres se derivó de la ventana de oportunidad que generó Beijing y de la coyuntura política que representó la llegada de Marcelo Ebrard al gobierno de la Ciudad de México.

Con estos antecedentes, para la Ciudad de México la creación de instituciones con contenido de género para orientar el proceso de asignación de los recursos públicos contó con el respaldo total del gobierno del periodo 2006-2012 y de las organizaciones del movimiento amplio de mujeres para la entidad.

Finalmente, con los trabajos concluidos derivados de la primera intervención de las organizaciones del movimiento amplio de mujeres y las y los actores mencionados en forma de la primera red de colaboración para la política presupuestaria con perspectiva de género configurada, se establecía un nuevo *statu quo* para la hechura de la política.

4. Segundo periodo de gobierno 2012-2018

Con el cambio de gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012) a Miguel Ángel Mancera Espinosa (2012-2018), y la falta de nuevos temas se propició el debilitamiento de la primera red de colaboración de actores para la creación de instituciones con contenido de género, por lo que al buscar introducir nuevas líneas de acción éstas no tuvieron el mismo peso, pues los temas se mantenían con la misma fuerza en el debate. Es decir, los grupos que demandaban y habían trabajado en la creación e incorporación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestaria no pudieron incorporar sus intereses a la nueva agenda gubernamental.

Al no contar la agenda de género en la política presupuestaria con actores u organizaciones con capacidad de agencia para el seguimiento o incorporación de nuevas instituciones, el debilitamiento de la primera red de colaboración política pública desestabilizó el espacio de interlocución, cooperación e intercambio de recursos que se había creado.

Derivado de lo anterior, no fue sino hasta la segunda coyuntura crítica a nivel nacional (2012-2013), que una nueva red de colaboración pudo crear un espacio de interlocución para incorporar sus intereses a la toma de decisiones del nuevo gobierno.

No fue sino hasta después de un largo periodo de debate e intercambio de intereses que las organizaciones del movimiento amplio de mujeres pudieron participar en la creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestaria que se desarrollaba en el periodo de gobierno de Miguel Ángel Mancera Espinosa (2012-2018).

La organización de Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C., una vez con la capacidad de influir la agenda estatal, dio continuidad y sostenibilidad a los trabajos de capacitación, diseño e implementación de metodologías para desarrollar presupuestos con perspectiva de género. Los que como ya se mencionó iniciaron en el periodo de gobierno anterior.

Aunque Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C, continuaba los trabajos de análisis de presupuesto, ya no se pudo incorporar nada más. De ver el panorama al que nos enfrentábamos, se recurrió a Martha Lamas, con ella ya se había trabajado en el gobierno de Marcelo Ebrard y la nueva red de colaboración que se comenzaba a configurar la buscó para dar solidez y continuidad a los talleres y capacitaciones a funcionarias de alto nivel, secretarias y secretarios en el gobierno de Miguel Ángel Mancera. Lo que a todas nos interesaba era que las capacitaciones fueran a funcionarios del más alto nivel, porque esas capacitaciones a quienes se les tenían que impartir, era a las personas que finalmente tomaban las decisiones y las que en un futuro inmediato deberían buscar su institucionalización. Con ello, se formó un grupo para continuar los trabajos de presupuestos con perspectiva de género en la administración de Miguel Ángel Mancera Espinosa. Así (...), por un lado, las capacitaciones eran impartidas por Martha Lamas y por el otro, Equidad de Género A.C, se encargaba de analizar el presupuesto asignado a los programas. El gran logro de esa administración fue que todas las dependencias tenían instituciones que propiciaban la inclusión la perspectiva de género en sus programas (Entrevista 3, 2020).

De esta manera, la labor que realizó Equidad de Género A.C, se centró en capacitaciones, talleres y mesas de trabajo de presupuestos de género, donde el objetivo principal eran los secretarios de estado; las reuniones se realizaban dos veces al año con el fin de revisar cómo

se rendía cuentas. Así, a través de organización que lideraba los trabajos, se estableció un mecanismo para la revisión de los presupuestos.

Te podría decir que siempre buscamos que el tema de los presupuestos de género se formalizara, ya que lo que nos interesa es que se queden las buenas prácticas, que se institucionalicen y no tener que empezar de nuevo cada gobierno, pero pocas veces yo he visto que algo se convierta en ley, más bien se puede llegar a un lineamiento o nuevos formatos como fue el caso de la Ciudad de México en varios períodos de gobierno (Entrevista 4, 2020).

Sin embargo, la falta de agencia de la red de colaboración de política pública que se había creado a favor de los derechos de las mujeres, generó una colaboración con características de red cerrada y lazos fuertes para la toma de decisiones, con lo cual, las acciones para la creación e incorporación de instituciones con perspectiva de género a la política presupuestal se desarrollaron de forma interorganizacional, perdiéndose la posibilidad contar con una colaboración de actores con características de red plural y lazos débiles y de institucionalizar el espacio de interlocución -con arreglos formales- que trascendiera los períodos de gobierno de las administraciones de la Ciudad de México.

Aunque el espacio de cooperación y coordinación entre la organización experta en presupuesto y el gobierno estatal en turno continuo, la capacidad de agencia para incidir con algún tema en la agenda de género cada vez fue menor; y aunque se identifican diferentes factores, el principal radicó en la poca capacidad de negociación por parte de las asociaciones civiles y la falta de voluntad política por parte de las autoridades de la administración en turno.

Te podría decir que en su gobierno [2012-2018] no existía interés por el trabajo que se venía realizando con las organizaciones del movimiento amplio de mujeres. La cooperación no interesaba pero sí mantener las buenas prácticas; [por lo que] el interés, la dinámica, el dinamismo que se llegó a tener en el gobierno anterior [2006-2012], que si bien era una sola acción o un solo programa, se perdió con Miguel Ángel Mancera.

[...] las feministas teníamos con Marcelo Ebrard un buen diálogo, una vez al año analizábamos la agenda, le proponíamos cosas, le proponíamos crear herramientas, estructura, y él nos escuchaba, le importaba el tema de género en el presupuesto, pero con Mancera intentamos tener reuniones pero nos decía que eso era a través del Instituto de las Mujeres, cuando era candidato sí nos reuníamos pero ya siendo jefe de gobierno ya no hubo voluntad política con las organizaciones (Entrevista 4, 2020).

Finalmente, para el período de gobierno de Miguel Ángel Mancera Espinosa la red de colaboración de política pública que se había configurado se encontraba en un escenario de cooperación e interlocución en desgaste; por lo que la falta de acuerdos y la poca capacidad de agencia de la misma, orilló a Equidad de Género, Ciudadanía Trabajo y Familia A.C, a cambiar sus interacciones con el gobierno en turno.

La verdad es que Equidad de Género, ahora ya no le da seguimiento a los presupuestos con perspectiva de género en la Ciudad de México. Te podría decir que todo el trabajo que se realizó no alcanzó el objetivo final: que las acciones para incorporar la perspectiva de género se institucionalizaran porque nosotras venimos de una convicción que tiene que ver con la incidencia en las políticas y programas de gobierno; a nosotras como feministas nos interesa que las políticas beneficien de verdad a las mujeres. De esto, el ejemplo que te puedo dar es que hace tiempo invitaron a la asociación para revisar una ley que metieron y lo que dijimos es que tiene que existir una forma homologada de reportar el gasto porque unas dependencias reportan de una manera y otras de otra al Instituto de las Mujeres y lo importante es enfocarse a cómo están operando esos programas, el anexo no está resolviendo nada y entonces te puedo decir que las prácticas con las que comenzamos ya no existen (Entrevista 4, 2020).

Las primeras ventanas de oportunidad que se habían generado y cuya fuerza había permitido consolidar la influencia e intereses de actores y organizaciones de la sociedad civil a favor de los derechos humanos de las mujeres se debilitó, por lo que la agenda y la toma de decisiones transitó de un espacio de interlocución de múltiples actores sociales, políticos y

activistas a un espacio institucional exclusivo de la administración en turno. El espacio en el que ahora se realizaban las interacciones, acuerdos y decisiones, era un espacio completamente institucional.

De esta manera, las acciones del nuevo gobierno se centraron en dar continuidad a las tareas que los gobiernos anteriores desarrollaban, dejando de lado la posibilidad de establecer nuevos temas en la agenda de gobierno en materia de presupuestos con perspectiva de género desde las organizaciones del movimiento amplio de mujeres.

La tarea central de la administración es promover y fortalecer la transversalización e institucionalización de la perspectiva de género. El trabajo ahora es interorganizacional (...); y con la colaboración de la Secretaría de las Mujeres y de la Secretaría de Finanzas se ha permitido dar respuesta a la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de los Recursos y con ello dar cumplimiento a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y a la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México (Entrevista 3, 2020).

Así, en el marco de crear un nuevo espacio de interlocución y toma de decisiones, la dependencia responsable de crear instituciones con contenido de género para la política presupuestal en el poder ejecutivo, en coordinación con el poder legislativo, comenzaron un proceso de construcción y consolidación de mecanismos institucionales para incorporar nuevamente la participación de la sociedad civil al espacio formal de establecimiento de agenda en materia de presupuestos con perspectiva de género.

En tanto el espacio de interlocución con las organizaciones del movimiento amplio de mujeres se promovía y consolidaba, la administración pública de la Ciudad de México, por un lado, dio continuidad y sostenibilidad a las acciones emprendidas en los gobiernos anteriores, y por el otro, colocó en la agenda gubernamental nuevos temas en materia presupuestal con perspectiva de género.

De entre las acciones institucionales para 2018 se destaca el diseño e implementación de la Guía de Incorporación de la Perspectiva de Género a las acciones institucionales, el diseño de un clasificador de las acciones que se realizan en materia de género y el

seguimiento puntual a los reportes que realizan todas las entidades de la administración pública a través del ahora Resultado 13: se reducen las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, entre otras acciones.

Así, con el objetivo de poder institucionalizar las acciones en materia de presupuestos con perspectiva de género, la Secretaría de las Mujeres diseñó e implementó el Sistema de informes en materia de Igualdad de Género (SIMIG), con el objetivo de que las entidades de la administración pública estatal reporten las acciones que se realizan en materia de género y de esta manera exista una mayor claridad, sistematización y transparencia.

Te puedo decir que no hay homologación de las acciones, porque no se incluyen todas las acciones, solo aquellas que encajan en el resultado 13 (...). Otra cosa que se ha encontrado es que las acciones que se reportan después son modificadas. Afortunadamente se está avanzando, con la finalidad de institucionalizar la perspectiva de género. Un ejemplo es que solicitó para el siguiente ejercicio fiscal que ya exista un anexo transversal dentro del cuerpo del presupuesto de egresos de la Ciudad de México. Ésta sería una acción que busca que los presupuestos con perspectiva de género se institucionalicen y ya con esto nada tendría por qué quedar fuera (Entrevista 4, 2020).

Aunado a lo anterior, en el espacio de interlocución interinstitucional que se configuró y consolidó, la participación del Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género del Congreso Local de la Ciudad de México ha permitido que en coordinación con la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de las Mujeres se pueda implementar el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y con ello la aplicación de la Metodología del Marco Lógico (MML) a todos los programas presupuestarios que potencialmente buscan incidir en el cierre de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

4.1 Segunda red de colaboración de actores para la creación de instituciones con perspectiva de género en la política presupuestal

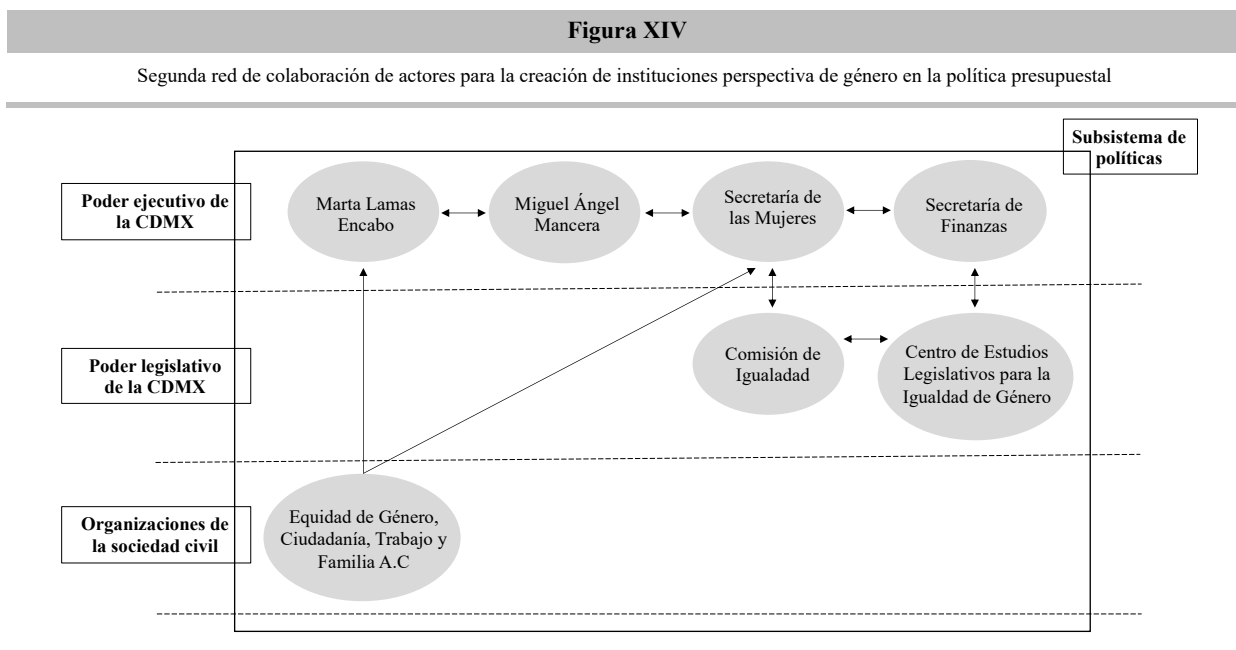


Figura XIV. Segunda red de colaboración de actores, dependencias y organizaciones para la incorporación de la perspectiva de género.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las entrevistas semiestructuradas realizadas a actoras y actores clave en el proceso de incorporación de la perspectiva de género en la Ciudad de México.

De esta manera, aunque para el último año que se estudia, la participación de las y los actores y organizaciones del movimiento amplio de mujeres se observa ausente, las entrevistas realizadas dejan ver que el trabajo de búsqueda de institucionalización -donde si bien han disminuido las acciones- sigue presente.

En la cuestión de género dentro del presupuesto y las políticas públicas hay mucho discurso y cuando te metes a la parte técnica de la talacha te das cuenta que no hay camino, ahora se están preocupando por crear instrumentos que permitan darle orden e institucionalidad a las cuestiones de género. Quien busca que los presupuestos con perspectiva de género se institucionalicen es la Comisión de Igualdad del Congreso de la Ciudad de México, son ellas y ellos quienes promueven los presupuestos de género

a través de cambios legislativos, pero quien realmente debe buscar que los presupuestos se institucionalicen es la Secretaría de las Mujeres propiamente (Entrevista 7, 2020).

Reflexiones finales

Las coyunturas críticas son definidas como un período de cambios y oportunidades de transformación para dar lugar a otros momentos. Al ser ventanas de oportunidad que habilitan un nuevo *status quo*, los cambios que se generan tienden a ser aceptados y seguidos por períodos de larga estabilidad.

Las coyunturas críticas además de ser un incentivo para generar cambios, posibilitan el establecimiento de una nueva agenda de temas, que en el marco del neoinstitucionalismo histórico marca un nuevo patrón de dependencia. Para el caso particular de este trabajo de investigación, un nuevo patrón en la creación de instituciones con perspectiva de género para la política presupuestal.

Para la agenda de género y particularmente para que ésta se incorporara a la política presupuestal, la coyuntura crítica más importante fue la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing, China en 1995. Los trabajos derivados de dicha Conferencia, permitieron fortalecer las demandas políticas de las mujeres y feministas en todo el mundo. Para el movimiento amplio de mujeres, la Declaración y Plataforma de Beijing sentaron las bases para incidir en el quehacer gubernamental y buscar concretar políticas públicas en favor de los derechos humanos de las mujeres.

En México, las organizaciones de feministas y mujeres aprovecharon el momento histórico que representaba Beijing para incorporar sus demandas e intereses en la agenda gubernamental. Lo que se buscaba era crear un espacio para colocar las múltiples visiones que existían para atender el problema público de las desigualdades por razón de género desde el ámbito de las decisiones públicas; haciendo evidente la necesidad de contar con instituciones que permitieran incorporar la categoría de género a los espacios de toma de decisiones en materia presupuestal. Así, la búsqueda por incorporar sus demandas marcó el inicio de un proyecto que trascendería a las agendas de las entidades federativas.

Por ello, el objetivo general del trabajo de investigación, se centra en analizar cómo se desarrolló el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México de 2006 a 2018.

Del análisis, se evidencian hallazgos que permiten hablar de un proceso de institucionalización sostenido entre periodos de gobierno para el enfoque de género en la asignación de los recursos públicos para la igualdad entre mujeres y hombres.

De entre los hallazgos, se encuentra que de 2006 a 2018, derivado de los acuerdos y compromisos internacionales, nacionales y locales, la Ciudad de México ha centrado su quehacer gubernamental en diseñar, implementar y evaluar las decisiones públicas desde la perspectiva de género. Particularmente, el gobierno estatal ha prestado especial atención en que la asignación de los recursos públicos se realice desde esta categoría de análisis y con ello, se han creado instituciones con contenido de género que -potencialmente- contribuyen a hacer de la política presupuestal un proceso para disminuir la brecha de desigualdades entre mujeres y hombres.

Así, a partir de que en 2006 se comenzaron a diseñar e implementar instituciones normativas, técnico-operativas, organizacionales y de gasto público, la entidad se colocó como pionera en términos de incorporación de la perspectiva de género al proceso de elaboración de las políticas públicas, con especial atención en la asignación de los recursos públicos.

En términos de instituciones normativas, la entidad presenta significativos avances que dan cumplimiento a diversas normas internacionales y nacionales en materia de igualdad de género. De entre las instituciones creadas, destaca la incorporación de la categoría de género a las leyes estatales, como una perspectiva que permite identificar las desigualdades y asimetrías de poder que existen entre mujeres y hombres y cómo dichos factores pueden reproducirse con el quehacer gubernamental.

Se destaca el diseño y publicación de leyes estatales que guían las actividades institucionales, administrativas, políticas e indicadores obligatorios para mejorar el proceso de asignación de los recursos públicos. Dichas leyes, a su vez, permitieron la creación de otras instituciones en materia técnico-operativa, organizacional y de gasto público.

Con las acciones que se desarrollaron en la dimensión normativa, la Ciudad de México se colocó entre las entidades con un marco jurídico-normativo a la vanguardia de las normas nacionales e internacionales en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Con la dimensión técnico-operativa, se evidencia el diseño e implementación de diversas instituciones de política pública, que, desde el enfoque de género, potencialmente han contribuido a cambiar las prácticas y culturas institucionales que tradicionalmente reproducen las desigualdades de género.

En la dimensión, se crearon instituciones que permitieron la incorporación de la perspectiva en los procesos que guían las estructuras y patrones de dependencia con los que se crea y desarrolla el proceso del gasto. Con la creación de instituciones se implementaron instrumentos públicos que permitieron configurar la política de igualdad de género de acuerdo a un contexto político, cultural y social específico y con ello permear las reglas formales e informales y las prácticas institucionales para su potencial incidencia en cambiar las situaciones de las mujeres capitalinas y la resolución de los problemas públicos.

En la dimensión organizacional, las acciones realizadas dan cuenta de un análisis de la estructura formal que se relaciona con la institucionalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario. La dimensión deriva en su totalidad del marco jurídico en materia de igualdad entre mujeres y hombres, obligatorio en el marco del federalismo mexicano y de las leyes estatales que se publicaron para incorporar la categoría de género al proceso presupuestario.

Se puede sostener que en términos organizacionales, la Ciudad de México responde a los compromisos asumidos por el gobierno mexicano en contar con estructuras fuertes que deriven en un aumento de la estabilidad en el tiempo de las instituciones que se crean y el reconocimiento de la importancia de la perspectiva de género en el proceso de asignación de los recursos públicos.

La estructura diseñada e implementada ha adoptado diversas formas para fortalecer los procesos en los que se elaboran las políticas públicas para la igualdad: desde la creación de la ahora Secretaría de las Mujeres hasta la conformación de comisiones y unidades por dependencia para promover la equidad de género y la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres.

De la dimensión del gasto público, se destaca que las instituciones que se crearon tanto en esta dimensión como en la normativa, técnico-operativa y organizacional, se han sostenido entre los periodos de estudio. Todas las instituciones que se han creado permiten -potencialmente- atender las desigualdades de género identificadas como problema público para la Ciudad de México.

Sin embargo, también se identifica que, a pesar de la estabilidad de las instituciones creadas en las dimensiones, el gasto público neto asignado a disminuir las desigualdades entre mujeres y hombres generó una ruptura en su sostenibilidad. Es decir, el análisis del gasto asignado en cada ejercicio fiscal permite identificar que éste no ha aumentado de manera significativa y en algunos ejercicios fiscales ha disminuido; lo que pone en riesgo la implementación y ejercicio eficiente de las estrategias y políticas públicas con perspectiva de género.

Con respecto a la dimensión política, el trabajo de investigación hace énfasis en la importancia que tienen las redes de colaboración de actores, pues solo a través de su configuración se adoptan medidas que transforman las estructuras, crean instituciones y modifican normas con el objetivo de avanzar en la igualdad de género. Solo con el reconocimiento de que las redes de colaboración importan en el establecimiento de agenda y el proceso de elaboración de las decisiones públicas, se potencializa su desarrollo, implementación e institucionalización.

Con las redes de colaboración, se destacan las interacciones de actores gubernamentales y no gubernamentales que compiten para incorporar sus ideas, intereses, demandas y recursos al establecimiento de la agenda pública y gubernamental y la toma de decisiones sobre la estabilidad, mantenimiento o cambio del *statu quo*.

De esta manera, el trabajo de investigación en términos neoinstitucionales, de perspectiva de género y redes de colaboración, logra identificar a las y los actores que potencialmente incidieron en la creación e incorporación de instituciones con perspectiva de género al proceso de asignación de los recursos públicos.

Con las redes de colaboración configuradas, se logran distinguir actores del poder ejecutivo, legislativo y organizaciones del movimiento amplio de mujeres, que en espacios de interacción formales e informales desarrollaron actividades que buscan modificar los

patrones de dependencia en el ejercicio de las decisiones públicas para en consecuencia modificar la brecha de las desigualdades por razón de género.

Las redes de colaboración de actores que se configuraron en la Ciudad de México para la construcción de agenda e institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal, están situadas en contextos políticos distintos, constituidos por eventos temporales de cambio o coyunturas críticas y efectos variados.

De los efectos que se encuentran, es que estas redes de colaboración de actores influyeron de manera importante el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal para la Ciudad de México. Las instituciones que se crearon e implementaron en las dimensiones normativa, técnico-operativa, organizacional y de gasto público, son resultado de las demandas de mujeres y feministas, de la voluntad política y los compromisos que hicieron las y los actores con poder de decisión dentro de las dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, en forma de redes de colaboración.

Con la configuración de redes de actores, se promulgaron leyes y reformas que permitieron implementar mecanismos para promover la categoría de género en la política presupuestal, se prestó especial atención a la situación jurídica y social de las mujeres, en tanto que las organizaciones del movimiento amplio promovieron proyectos de ley y mecanismos como foros nacionales, regionales y locales para el adelanto de las mismas.

De las interacciones que se desarrollaron entre las y los actores identificados, se destaca la movilización de recursos como conocimiento en la información técnica, poder político, poder de decisión, gasto público, entre otros, para generar soluciones a las problemáticas colectivas.

Particularmente, para el primer periodo de gobierno 2006-2012, se pueden identificar actividades articuladas para incorporar la perspectiva de género en la administración pública estatal, con particular interés al proceso de asignación de los recursos públicos.

Para el periodo en cita, con las actividades desarrolladas por las dependencias estatales y organizaciones del movimiento amplio de mujeres, se puede observar que las instituciones creadas tienen un carácter sustantivo en la modificación de las estructuras y los procesos a través de los cuales se asignan los recursos públicos.

Asimismo, se confirma que las actoras pertenecientes a las organizaciones del movimiento amplio de mujeres tienen interacciones y acuerdos formales e informales con actoras y actores con facultad de tomar de decisiones, lo que permitió influir la agenda gubernamental e incorporar las demandas de las mujeres a la misma.

En cuanto a compromisos y voluntad política, se puede observar que el jefe de gobierno y la directora del entonces Instituto de las Mujeres para el periodo 2006-2012, tuvieron una influencia importante en la incorporación de la perspectiva de género al proceso presupuestario al participar de los valores e intereses promovidos por las organizaciones de la sociedad civil.

Con respecto a las actividades realizadas como red de colaboración entre dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, se presenta una alineación con los compromisos y objetivos establecidos en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como con las normas nacionales y estatales en materia de igualdad.

Así, de la red de colaboración entre actores que se configuró en el primer periodo de estudio, se destaca que los mayores cambios en el establecimiento de agenda y la toma de decisiones suceden en presencia de una red con características de abierta y plural con lazos débiles.

Para el segundo periodo de estudio 2012-2018, el espacio de interlocución que se constituyó de 2006 a 2012 se mantuvo, pero las características de la red cambiaron. Es decir, de las instituciones normativas, técnico-operativas, organizacionales y de gasto público que se crearon, la mayoría fueron desarrolladas por las dependencias de la administración pública, dejando la participación de las organizaciones de mujeres y feministas reservada a otras actividades. Por lo tanto, la promoción de la igualdad de género en la política presupuestal se desarrolló de manera intergubernamental donde el ejercicio del poder legislativo se intensificó.

Con la participación del poder legislativo en la creación e incorporación de instituciones con perspectiva de género, las acciones desarrolladas en las dimensiones - principalmente en la normativa- tomaban el carácter de obligatorias al incorporarse a las normas jurídicas de la entidad, lo que permitió un sostenimiento de las instituciones con contenido de género para la política presupuestal.

Así, para este segundo periodo de gobierno, las acciones que se desarrollaron suceden en presencia de una red con características de participación cerrada y lazos fuertes. La red de colaboración interinstitucional que se configuró, generó actividades que, aunque fueron menores en la creación de nuevas instituciones, permitieron dar continuidad a las que se desarrollaron en el periodo de gobierno anterior, con lo cual, se puede evidenciar sostenibilidad en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal de la entidad.

Para los periodos de gobierno analizados, aunque las actoras de las organizaciones mantenían relación de cooperación con los jefes de gobierno de la Ciudad de México, el tipo de relación que se presentó fue distinta. Solo para el periodo de 2006 a 2012, la relación fue fluida, con una visión de género que propició apoyo y voluntad política a las demandas de las organizaciones por la igualdad.

Dicha visión e interacciones propiciaron un aumento en el compromiso, apoyo y participación de todas las dependencias de la administración pública con las instituciones que se creaban y ponían en marcha para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres en la Ciudad de México.

Así, con respecto a la configuración de las redes de colaboración de actores, se plantea que éstas cambian en función de los factores internos y externos con los que interactúan. Para el caso de la primera red de colaboración, su configuración se generó por las coyunturas críticas internacionales, nacionales y políticas locales. Dichas coyunturas dotaron de dinámicas internas de conflicto a las y los actores, derivado de los intereses que cada uno tenía para posicionar sus temas en la agenda pública y gubernamental; lo que propició mayor agencia para influir en las agendas y el posicionamiento de las desigualdades por razón de género en las mismas.

Otro de los hallazgos, es el reconocimiento de que, en la medida en que las redes de colaboración de actores cambian, la agenda que se encontraba establecida tiende a reflejar dichos cambios. Esto se corrobora cuando observamos que los arreglos que se establecieron con la primera red de colaboración dieron fundamento a una agenda compartida entre actores gubernamentales y no gubernamentales; y una vez que esta red sufrió cambios, la agenda

establecida se modificó generando un cambio en el *statu quo* y la oportunidad de modificar las estructuras y patrones de dependencia que lo configuraban.

Así, en apego al enfoque de redes de política pública, se puede señalar que las interacciones, acuerdos y decisiones entre las organizaciones del movimiento amplio de mujeres y el aparato institucional del gobierno, puede llegar a generar resultados eficientes en un espacio de interlocución que permita la creación de instituciones y políticas públicas que potencialmente incidan en la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, como sucedió en la Ciudad de México.

Sin embargo, es importante aclarar que la configuración de redes es solo una variable que contribuye a explicar los resultados en el establecimiento de agenda y la creación de instituciones con perspectiva de género, dado que dichos procesos están influenciados por otros factores.

Para el caso de estudio, se puede señalar que si bien existe una relación entre las y los actores y los arreglos -formales o informales- que se producen, esta relación está permeada por las coyunturas críticas que crean o eliminan las oportunidades que configuran el espacio de interlocución y acuerdos. Tal es el caso de la Ciudad de México al ser las coyunturas internacionales, nacionales y la transición en el gobierno, las ventanas de oportunidad que impactaron el proceso de construcción de la agenda gubernamental en materia de igualdad.

Con las primeras coyunturas internacionales, la red de colaboración de actores con características de red abierta que se configuró, logró posicionar sus demandas, intereses y recursos en la agenda gubernamental. Sin embargo, esa capacidad de agencia se agotó una vez que la red encontró un nuevo contexto político, donde los arreglos formales e informales entre los actores se modificaron.

Bajo los argumentos señalados, el presente trabajo de investigación da cuenta de un proceso de configuración de agenda gubernamental que transitó de un espacio de interlocución de redes de colaboración de actores con características de abierta con lazos débiles, donde la participación de las organizaciones del movimiento amplio de mujeres fue fundamental, a un espacio de interlocución con características de red cerrada y lazos fuertes, donde la mayoría de los actores son parte del entramado gubernamental.

Así, con el cambio en las redes de colaboración de actores de un periodo de gobierno a otro, el proceso de creación e incorporación de instituciones con perspectiva de género a la política presupuestal se mantuvo, derivado principalmente de que los trabajos se desarrollaron en la dimensión normativa.

Al ser instituciones que permean las leyes, reglamentos o normas estatales, éstas se mantienen en el tiempo independientemente de los intereses o recursos de las y los actores que buscan influir la agenda gubernamental. Solo las coyunturas críticas de gran intensidad pueden llegar a modificar dichos patrones de dependencia.

Asimismo, otro de los hallazgos de la presente investigación es la identificación de la necesidad -en términos de rendición de cuentas- de crear instituciones técnico-operativas que permitan homologar la información de las dependencias y entidades responsables del gasto en materia de igualdad de género.

Tanto para la Ciudad de México como para otras entidades, la existencia de formatos o un anexo específico permitiría hacer, por un lado, más accesible la información de las acciones que se desarrollan para la igualdad entre mujeres y hombres y, por el otro, más viable la transparencia y rendición de cuentas a la que todos los entes gubernamentales están obligados.

A partir de la investigación, es importante señalar que son muchas las fortalezas que se identifican en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal de la Ciudad de México, entre ellas, que existe un marco institucional en materia presupuestal que permite incorporar nuevas instituciones con contenido de género a las decisiones públicas.

Sin embargo, en este mismo sentido, es importante citar que aunque las instituciones con contenido de género que se crearon para incorporarse al proceso de asignación de los recursos públicos, responden a las leyes estatales en materia de presupuesto, las mismas no se vinculan a la norma jurídica más importante de la entidad.

Es decir, si bien las leyes estatales en materia de presupuesto cuentan con apartados que señalan de manera clara la obligatoriedad de las dependencias y entidades con la incorporación del género a la política presupuestal, dicha obligatoriedad no se registra en la constitución local para la Ciudad de México, lo cual, al no señalarse en la norma rectora más

importante de la entidad, la incorporación de la categoría de género en las decisiones públicas se pone en riesgo.

Así, una de las amenazas no solo en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la política presupuestal, sino en todo el ejercicio gubernamental, es que cualquier coyuntura política o social con intensidad puede crear las condiciones necesarias para desestabilizar el *statu quo* y con ello cambiar los patrones de dependencia existentes.

Finalmente, es importante señalar que las redes de colaboración de actores importan en la medida en que, a través de éstas se logra modificar el *statu quo* y con dicho cambio crear nuevas instituciones en materia normativa, técnico-operativa, organizacional y de gasto público que contribuyan al reto más importante: atender y resolver las desigualdades por razón de género en el ámbito local, nacional e internacional.

Referencias

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Aguilar, L. (2007). *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*. Colección Antologías de política pública. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México.
- Aguilar, L. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio y edición*. Colección Antologías de política pública. Tercera Edición. Editorial Porrúa, México.
- Atkinson, M., Coleman, W. (1989). Strong States and weak States: sectoral policy networks in advanced capitalist economies, en *British journal of political science*, Vol. 19, No. 1, pp. 47-67.
- Barquet, M. (2002). Sobre el género en las políticas públicas: actores y contexto, en E. Urrutia (Coord.), “Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas”, El Colegio de México, México.
- Benavente, M. y Valdés, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres*”, Libros de la CEPAL, N° 130 (LC/G.2620-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Budlender, D. (2001). La economía política de los presupuestos de las mujeres en el sur. En Todaro, R. & Rodríguez, R (Ed), *El Género en la economía* (pp. 39-60). Santiago, Chile: Isis Internacional.
- Bustelo, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Libros de la Catarata, Madrid.
- Börzel, Tanja A. (1998) *Organizing Babylon – on the different conception of policy networks*, en *Public Administration*. Vol. 76.
- CEDAW (1979). *Convención de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Recuperado de [http://www.hchr.org.mx/documentos/CEDAW%20 Final.pdf](http://www.hchr.org.mx/documentos/CEDAW%20Final.pdf)

- CEPAL (2000). Objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.eclac.org/mdg/>
- Chaqués, L. (2004). Redes de políticas públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Evans, M. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica, en Revista Gestión y Política Pública, Vol. VII, número 2. México, pp. 229-266.
- Farfán, G.(2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. Revista Polis, Vol. 3, No. 1.
- García, E. (2013). ¿Qué es género? Conceptos básicos. México, FLACSO- México, Colección: Guías de la Maestría en Políticas Públicas y Género.
- Guzmán, G. F. (2014). El desarrollo de iniciativas de presupuesto de género en México: Un análisis contextual. En López, E. S. & et al (Coord.), 15 años de políticas de igualdad. Los alcances, los dilemas y los retos (pp. 133-161). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; México, D.F.: El Colegio de México; México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Guzmán, V. (2001). La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis. CEPAL-ECLAC Serie Mujer y Desarrollo No. 32, Santiago de Chile.
- Incháustegui, T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones, en Revista La Ventana, No. 10.
- Incháustegui, T., Ugalde, Y. (2007). Guía metodológica para institucionalizar la perspectiva de género en la administración pública del gobierno del estado de Hidalgo. Instituto Hidalguense de las Mujeres, México.
- Klijn, H. (1998). Redes de políticas públicas: una visión general. Sage Publications. Recuperado de: www.sagepub.co.uk
- Kickert, W.J., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., [Edits.]. (1997). Managing complex networks. Strategies for the public sector. Sage Publications, Londres.
- Kickert, W.J., J.F.M. Koppenjan. (1997). Public management and network management: an overview, en Kickert, W.J., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., [Edits.]

Managing complex networks. Strategies for the public sector. Sage Publications, Londres.

- Martínez, R. (2017). Institucionalidad social en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.
- Organización de las Naciones Unidas. (2011). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recuperado de <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/convención%20pdf.pdf?la=es>
- Organización de las Naciones Unidas. (1995). Declaración y plataforma de acción de Beijing. Recuperado de http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755
- Organización de las Naciones Unidas. (1994). Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/231/29/PDF/N9523129.pdf?OpenElement>
- ONU Mujeres-Inmujeres (2014). Presupuestos con perspectiva de género en el nivel federal y estatal en México. Recuperado de: <http://www.gender-budgets.org>, fecha de último acceso 10 de abril de 2020.
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Argentina: Edgar Elgar y FLACSO-México.
- Porras, J. (2001). Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación, en Revista de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Vol. XIX, No. 57. México, pp. 721-745.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Las mujeres y el presupuesto público en México. México D.F.: PNUD-ONU.
- Rhodes, M. (1992). New directions in the study of policy networks, en European Journal of Political Research. No. 21, pp. 181-205.

- Serrano, S y Ortega, A. (2018). Principio de igualdad y no discriminación y la perspectiva de género. México, FLACSO- México, Colección: Guías de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia.
- _____. (2015). Política fiscal y derechos humanos en las Américas. Movilizar los recursos para garantizar los derechos. En el marco de la Audiencia temática sobre política fiscal y derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Washington D.C.
- Sharp, R. (2003). Budgeting for equity. Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting. Nueva York: UNIFEM.
- Tarrés, M. (2006). Equidad de género y presupuesto público. La experiencia innovadora de Oaxaca. Oaxaca, México: Instituto de la Mujer Oaxaqueña Ediciones.
- Zaremberg, G. (2014). El género en las políticas públicas: redes, reglas y recursos. México: Flacso-México.
- Zaremberg, G. y Villareal, E. (2011). Guía 4. Redes en política pública con perspectiva de género. México: Flacos-México, Colección: Guías de la Maestría en Políticas Públicas y Género.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. En Ciudades y políticas urbanas. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v24n66/v24n66a8.pdf>.

Anexo I: Armonización de la legislación local con las disposiciones en materia de presupuestos con perspectiva de género

Tabla I

Armonización de la legislación local con las disposiciones nacionales en materia de presupuestos con perspectiva de género

Núm	Entidad Federativa	Constitución Local	Ley General de Presupuesto	Armonización	
				Constitución Local	Ley General de Presupuesto
				Armonizada	No armonizada
1	Agascalientes				
2	Baja California				
3	Baja California Sur				
4	Campeche				
5	Chiapas				
6	Chihuahua				
7	Ciudad de México				
8	Coahuila de Zaragoza				
9	Colima				
10	Durango				
11	Estado de México				
12	Guanajuato				
13	Guerrero				
14	Hidalgo				
15	Jalisco				
16	Michoacán de Ocampo				
17	Morelos				
18	Nayarit				
19	Nuevo León				
20	Oaxaca				
21	Puebla				
22	Querétaro				
23	Quintana Roo				
24	San Luis Potosí				
25	Sinaloa				
26	Sonora				
27	Tabasco				
28	Tamaulipas				
29	Tlaxcala				
30	Veracruz de Ignacio de la Llave				
31	Yucatán				
32	Zacatecas				

Fuente: Elaboración propia.

Anexo II: Guía básica de preguntas

Interacciones entre actores/as de la red

1. ¿Podría mencionar a las y los actores que participaron en el proceso de incorporación de la perspectiva de género al presupuesto público?
2. ¿Cómo se establecieron las relaciones entre las y los actores participantes? (discusiones, intercambio de recursos, negociaciones, acuerdos).
3. ¿Existía algún mecanismo/espacio formal para la participación de las y los actores en la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto? (mesas de trabajo, foros).
4. De las y los actores mencionados, ¿quiénes favorecieron la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto público? ¿A quién considera un actor(a) trascendental y por qué?
5. ¿Qué tipo de acuerdos se generaron entre las y los actores?
6. ¿Considera usted que existía o existe algún tipo de centralización en las decisiones que se tomaron y se toman? ¿Por qué?

Acciones

7. ¿Cuáles fueron las acciones realizadas por usted y/o la organización a la que pertenece para la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto público?
8. De las acciones mencionadas, ¿éstas respondían a un tipo de normativa vinculada a la igualdad de género o demandas ciudadanas?
9. De las acciones realizadas, ¿cuáles permanecen, cuáles han cambiado y desde su opinión, a qué atribuye este comportamiento (permanencia y cambio), ¿cómo los valora?