

UNIVERSIDAD DE SONORA
División de Ciencias Sociales
Posgrado Integral en Ciencias Sociales

**“GARANTÍA DEL DERECHO DE IGUALDAD AL INCORPORAR LA
PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO DEL
ESTADO DE SONORA”**

TESIS

Que para obtener grado de:
Maestra en Ciencias Sociales

Presenta:
Pahola Rojo Vargas

Directora de tesis:
Dra. Lucila Caballero Gutiérrez

Co-director de tesis:
Dr. Rogelio Larios

Lectores:
Dra. Manuela Guillen Lugigo
Dra. Adria Velia González Beltrones

Universidad de Sonora

Repositorio Institucional UNISON



"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como openAccess

Agradecimientos

A Dios

*Por ser la fuente de mi inspiración,
por guiarme y estar en el centro de cada paso,
por dar aliento y vida a los sueños que plantó en mi corazón.*

A mis padres

*Por ser el motor de mi vida, por su amor desmedido,
no existen palabras suficientes para agradecer y expresar lo mucho que los amo.*

A mi tutora Dra. Lucila Caballero

*Por su apoyo y paciencia a lo largo de este proceso,
por tanto aprendizaje que atesorare por siempre.*

A la Universidad de Sonora

*Por ser mi casa de estudios los últimos 7 años,
A este lugar que ha sido una fábrica de sueños,
espero devolver un poco de lo mucho que me ha dado.*

Índice

| | |
|--|-----|
| Agradecimientos | iii |
| Resumen..... | xi |
| 1. Capítulo I. Contextualización del problema..... | 1 |
| 1.1. Introducción | 1 |
| 1.2. Antecedentes | 3 |
| 1.3. Planteamiento del problema..... | 10 |
| 1.4. Preguntas de investigación..... | 12 |
| 1.5. Hipótesis de investigación | 12 |
| 1.6. Objetivo | 13 |
| 1.7. Objetivos Específicos | 13 |
| 1.8. Justificación | 13 |
| 1.9. Delimitaciones del estudio..... | 18 |
| 1.10. Limitaciones del Estudio..... | 19 |
| 2. Capítulo II. Perspectiva Interdisciplinar del estudio | 21 |
| 2.1. Justificación del enfoque interdisciplinar | 21 |
| 2.2. Perspectiva jurídica..... | 23 |
| 2.3. Teoría del garantismo jurídico..... | 24 |
| 2.4. Modelo de diferenciación jurídica | 25 |
| 2.5. Perspectiva de la administración pública..... | 26 |
| 2.6. Perspectiva de la política pública..... | 30 |
| 3..... | 31 |
| 4. Capítulo III. Marco teórico – conceptual | 33 |
| 4.1. Principio de igualdad jurídica | 33 |
| 4.2. Principio de igualdad en <i>Stricto sensu</i> :..... | 34 |
| 4.3. El mandato de no discriminación..... | 35 |
| 5.1. La igualdad entre el hombre y la mujer | 35 |
| 5.2. La igualdad sustancial:..... | 36 |
| 5.3. Género y sexo | 37 |
| 5.4. Perspectiva de género | 38 |
| 5.5. Perspectiva de género en las políticas públicas | 38 |
| 5.6. Perspectiva de género en el presupuesto de Sonora | 40 |
| 5.7. Marco normativo para la elaboración del presupuesto público con enfoque de género | 43 |
| 5.8. Elaboración y aprobación del presupuesto federal | 47 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.9. | Métodos y herramientas utilizados en México | 49 |
| 5.10. | Implicaciones de la falta de información del gasto desagregada por sexo..... | 51 |
| 5.11. | ¿Qué se ha hecho a nivel estatal para la incorporación de la perspectiva de género en la política pública? | 52 |
| 6. | Capítulo IV. Metodología de la investigación..... | 55 |
| 6.1. | Enfoque de la Investigación..... | 55 |
| 6.2. | Método de investigación: Hermenéutica | 56 |
| 6.3. | Técnica de Investigación | 57 |
| 6.4. | La muestra, sus implicaciones y la estrategia adaptada..... | 59 |
| 7. | Capítulo V. El caso del presupuesto de Andalucía, España. | 62 |
| 7.1. | Mejores Prácticas | 62 |
| 7.2. | Presupuesto con perspectiva de género “el caso de Andalucía” | 63 |
| 7.3. | Fases del presupuesto Andaluz | 66 |
| 7.4. | Primera fase: Desarrollo normativo sobre presupuesto con perspectiva de género en Andalucía. | 67 |
| 7.5. | Segunda fase: la Comisión de evaluación de impacto de género del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Informe de impacto de género del presupuesto. | 69 |
| 7.6. | Tercera fase: Integración de la dimensión de género en el proceso presupuestario | 74 |
| 7.7. | Cuarta fase: La metodología de cambio cultural -el Proyecto G+..... | 76 |
| 7.8. | Resultados del proyecto G+ | 82 |
| 8. | | 83 |
| 9. | Capítulo VI. Definición de los puntos estratégicos del presupuesto Andaluz en comparación al estado de Sonora | 84 |
| 9.1. | Modelo jurídico del presupuesto de Andalucía | 84 |
| | | 87 |
| 9.2. | Modelo jurídico del presupuesto de Sonora | 88 |
| | Para el caso del estado de Sonora el marco normativo que marca el manual de programación y presupuestación 2017 basa sus acciones en las siguientes leyes:..... | 88 |
| 9.3. | Modelo de administración pública de Andalucía | 91 |
| 9.4. | Modelo de Administración Pública de Sonora | 92 |
| 9.5. | Modelo de política pública de Andalucía | 93 |
| 9.6. | Modelo de política pública del estado de Sonora | 95 |
| 10. | Capítulo VII Conclusiones | 96 |
| 11. | Capítulo VIII propuesta de acción para el estado de Sonora..... | 100 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 11.1. | Visión holística..... | 100 |
| 11.2. | Primera Fase: Ubicación normativa y recolección de datos en Sonora. | 101 |
| 11.3. | Segunda Fase: Comisión de evaluación de impacto de género e informe de impacto de género del presupuesto e informe de impacto de género en Sonora..... | 102 |
| 11.4. | Tercera fase: Integración de la dimensión de género en el proceso presupuestario en Sonora..... | 103 |
| 11.5. | Continuidad | 103 |
| | Bibliografía | 106 |
| | Anexos..... | 112 |

Índice de Figuras

| | |
|--|-----|
| Figura 1. Diagrama que resumen sobre el cálculo del IDH..... | 15 |
| Figura 2. Comparación IDH de México con el resto del mundo..... | 15 |
| Figura 3: Diagrama que resume el cálculo del IDG..... | 16 |
| Figura 4. IDH de mujeres de los 72 municipios de Sonora en 2014..... | 17 |
| Figura 5: Esquema de interacción de disciplinas..... | 23 |
| Figura 6: Alineación del Plan Estatal de Desarrollo con el Pan Nacional..... | 27 |
| Figura 7: Modelo de etapas de la implementación de una política pública..... | 31 |
| Figura 8. Esquema de aprobación del presupuesto público..... | 48 |
| Figura 9. Proceso presupuestario del estado de Sonora..... | 49 |
| Figura 10: evaluación del ejercicio del presupuesto..... | 50 |
| Figura 11: Mapa de la Comunidades y provincias de España..... | 65 |
| Figura 12: fases de la estrategia de Andalucía..... | 68 |
| Figura 13. Estructura del Presupuesto 2011 de la Comunidad Autónoma de Andalucía según la escala G+..... | 81 |
| Figura 14. Compromisos DOE G+ g..... | 82 |
| Figura 15. Alineación de la Planeación-Programación..... | 96 |
| Figura 16: Áreas de construcción del presupuesto con perspectiva de género en el estado de Sonora..... | 102 |

Índice de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1: metas del Plan Nacional de Desarrollo vigente..... | 26 |
| Tabla 2. Plan nacional de desarrollo 2019-2024 ejes rectores..... | 29 |
| Tabla 3: Marco normativo del presupuesto y gasto público en México..... | 46 |
| Tabla 4: fundamento jurídico del presupuesto andaluz..... | 86 |
| Tabla 5. Normatividad para la planeación del presupuesto con perspectiva de género..... | 89 |
| Tabla 6. Comparación de figuras normativas de la Comunidad de Andalucía y del estado de Sonora..... | 91 |
| Tabla 7. Modelo para el desarrollo de políticas de género | 95 |

Resumen

La investigación de Tesis que a continuación se presenta es un estudio interdisciplinar y análisis interpretativo sobre el tema de la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto público del estado de Sonora con el fin de garantizar el derecho de igualdad

Con base a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el diseño presupuestal de la federación, estados y municipios debe incluir la perspectiva de género con el propósito de transversalizar la perspectiva y consecuentemente reducir la brecha de desigualdad de género, a fin de cumplir con el mandato de los artículos 1ro y 4to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de no discriminar por género y que hombres y mujeres sean iguales ante la ley.

En virtud de lo anterior y con el objetivo de mantener una visión holística referente al presupuesto es importante observar las buenas prácticas realizadas en otros presupuestos. En tal sentido, se llevó a cabo un análisis de la planeación presupuestal de la comunidad de Andalucía, España, toda vez que Andalucía ha sido un referente internacional por sus buenas prácticas y eficacia en la promoción de política pública basada en un presupuesto incluyente. Ello con el fin de contar con un modelo guía que pudiera replicarse en el estado de Sonora.

Capítulo I. Contextualización del problema

Introducción

Una frase popular en el ámbito jurídico es “Ubi societas, ibi ius”, esto es: “donde hay sociedad hay derecho”. Bajo esta expresión los romanos entrelazaban la idea de una conexión inseparable entre cualquier comunidad social y el campo del derecho, sin embargo es posible cuestionar esta postura, es imposible asegurar que en todos los diversos tipos de sociedades que han existido en la historia del universo hayan establecido las relaciones sociales básicas del derecho (Moreso y Villajosana, 2004), en ese sentido sería importante cuestionar qué es lo que comprende una sociedad donde hay derecho, el tener normas jurídicas dentro de una sociedad ¿la convierte en una sociedad con estado de derecho pleno?

El hecho de tener normas con buen fundamento, excelente redacción y buenas intenciones sociales no son suficientes para crear un estado de derecho; es aquí donde debemos entender que la norma jurídica implica una carga de eficacia para que la administración de justicia sea capaz de crear un estado de Derecho, una forma de causar un impacto de eficacia de la norma jurídica es la creación de políticas públicas que promuevan en la sociedad las acciones afirmativas tendientes a un estado de derecho. En ese mismo orden y con el afán de fomentar el derecho a la igualdad otorgado por los artículos 1ro y 4to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se creó una nueva forma de planeación presupuestal en México y es con la inclusión de la perspectiva de género en el diseño presupuestal.

El presupuesto que designa el estado para cumplir los objetivos plasmados en la agenda pública debe estar en completa sintonía con las necesidades de su población, con los objetivos normativos y compromisos federales e internacionales que persiga el país. A lo largo de la historia se puede observar que en México la lucha por un estado de igualdad ha ido ganando mayor terreno, lo cierto es que esto es producto de una ardua y constante lucha llevada principalmente por movimientos feministas, mismos que han impactado en mayor participación en el mercado laboral, mayor injerencia en cargos públicos y de participación ciudadana, creación de nuevas políticas públicas, y sobre todo cambios de perspectiva social. Esto se ha materializado en reformas en la legislación mexicana, mismas que pretenden acabar con la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres.

México se encuentra en una época de cambios obligados y necesarios en relación a la incorporación de la perspectiva de género en todos los ámbitos de su agenda pública, para así consolidar su sistema político basado garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres indistintamente.

En virtud de lo anterior, en el primer capítulo de la investigación que a continuación se presenta hará una contextualización del problema de desigualdad de género en cuestión presupuestal, dando fundamento a la relevancia de implementar un presupuesto con perspectiva de género para el estado de Sonora. Después se expondrá un marco teórico-conceptual con el fin de dar fundamento que sustente la investigación. El capítulo subsecuente abordará aspectos sobre la elección de encausar esta investigación a un modelo interdisciplinar, sus ventajas y se plasmarán los modelos de las disciplinas escogidas. En el mismo orden de ideas, el capítulo siguiente expondrá un estudio sobre el caso de Andalucía, siendo la comunidad Andaluza pioneros en la implementación del presupuesto con perspectiva de género, obteniendo reconocimiento internacional por sus favorables resultados.

Tras presentar un panorama general sobre las implementaciones que se han hecho en la comunidad de Andalucía, se presentará un capítulo comparativo a las formas de

presupuestación que hay en el Estado de Sonora, con el fin de comparar y resaltar los puntos que pudiesen servir como referente de mejora en la implementación de un presupuesto con perspectiva de género en el estado de Sonora.

Por último, se presentará el capítulo de conclusiones y consecuentemente se hará una propuesta que pudiese ser utilizado de forma práctica en el Estado de Sonora.

Antecedentes

En términos prácticos, la igualdad es un tema complejo de contextualizar en la historia, hay quienes afirman que hasta el tiempo de la colonia no se conocía en Mexico el concepto de igualdad (Ramos, 2006).

Hasta antes de la independencia existían clases sociales muy marcadas y divididas, consistían en nobleza, sacerdocio y pueblo, sin dejar de lado la esclavitud. Al estar bajo la dominación de la corona española, en tanto que el pueblo mexicano era en su mayoría esclavos, no tenían acceso a puestos de decisión pública, por lo tanto no había un reconocimiento del derecho de igualdad imperando los intereses y necesidades de las minorías que ejercían el poder. Nos remontamos a esta época porque aquí empieza a surgir el derecho de igualdad, y es porque en base a algunas consideraciones cristianas, se dictaron algunas medidas de protección para los indios quienes su principal problema de desigualdad era la esclavitud (Ramos 2006).

Se dice que, la igualdad jurídica llegó a México al abolirse la esclavitud, en ese tiempo el gobierno virreinal expidió cédulas promotoras de su abolición. La historia fue marcada por el día 6 de diciembre de 1810, este es el día en que Miguel Hidalgo y Costilla extendió a todos los mexicanos una proclamación en la que ordenaba la liberación de todos los esclavos, advirtiendo que quien hiciera lo contrario se enfrentaría a pena de

muerte. La constitución de Cádiz en 1812 abolió la esclavitud en su artículo 5º y en consecuencia todas las constituciones posteriores hasta llegar a la actual se estipula el derecho de igualdad como una garantía individual.

Pese al gran avance en el derecho de igualdad del país al abolir la esclavitud, seguía existiendo la brecha de desigualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres, en la revolución de 1910, las mujeres tuvieron una fuerte participación en la lucha social, sin embargo, no se lograron establecer las garantías que les correspondían con rapidez, fue hasta 1917 que de forma aún más organizada, las mujeres exigieron tener salarios igualitarios al de los hombres, es decir, exigían igualdad laboral comenzando un año más tarde en los movimientos referentes al derecho a votar y ser votadas, logrando posteriormente que se reconociera en la práctica tal derecho. Es importante destacar que, para efectos técnicos, desde 1917 el derecho al voto estaba vigente constitucionalmente; sin embargo, no fue hasta 1953 cuando se respetó este derecho (Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015).

Posteriormente, en los años 1970s, hubo en México una liberación feminista, lo que trajo consigo más mujeres siendo económicamente productivas, mayor número mujeres ingresando a niveles de educación superior y como consecuencia el índice de natalidad comenzó a disminuir; el progreso en la igualdad de hombres y mujeres fue tan notorio que por primera vez se destinaron recursos etiquetados para las mujeres y así surgieron instituciones enfocadas a ellas. En 1980 se da inicio el *Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo* que fue el precedente para lo que hoy conocemos como Instituto Nacional de la Mujer (Mujeres, O. N. U., 2014).

Los siglos XIX y XX estuvieron marcados por movimientos feministas que traían a la luz los muchos puntos de desigualdad de género que en México se vivían, surgiendo así dos grandes vertientes de estudio que fueron: los estudios que se basaban en la mujer y su situación de vida y los estudios que entrelazaban la relación de interacción social entre géneros, donde salían a relucir temas como la percepción de la mujer, masculinidades, violencia por género, etc. (Mujeres, O. N. U., 2014).

En las últimas dos décadas, México ha sido creador y promotor de acciones afirmativas que promueven la perspectiva de género en los presupuestos públicos, ello como resultado de la lucha de asociaciones civiles, funcionarias públicas, legisladoras y académicas; logrando entre otras cosas que el presupuesto de egresos lleve un sentido de perspectiva de género de forma obligatoria.

En el año 1995 se destacó la gran participación de académicas y organizaciones ciudadanas para llevar a cabo de los primeros análisis y grandes investigaciones sobre el gasto público destinado a la mujer, haciendo hincapié en la estructura funcional del presupuesto público, para así localizar los puntos de oportunidad para posibles acciones tendientes a garantizar el derecho de igualdad a todos los mexicanos (Campero Cárdenas, 2006).

Un dato histórico importante se refleja en el año 1997, en este año se crea la Comisión de Equidad y Género en la Cámara de Diputados (as), bajo esta investidura y con un número considerable de mujeres participando activamente, se comenzó a impulsar la propuesta de hacer modificaciones al proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, un año más tarde se lleva a cabo el Primer Parlamento de Mujeres, del que formaron parte legisladoras federales y locales, académicas y feministas, en el cual se realizó un instrumento denominado Agenda de Género del Parlamento; uno de los puntos

plasmados en este fue el análisis del presupuesto de egresos para incorporar las demandas y necesidades de las mujeres entre las prioridades de la agenda nacional. Posteriormente en 1999 se refleja en el gasto público asignaciones orientadas al Programa Nacional de la Mujer, para la salud reproductiva, materno infantil o a proyectos productivos, trabajo y seguridad social con incrementos significativos (Mujeres, O. N. U., 2014).

En busca de hacer tangible la visión de un país donde todos los ciudadanos tengan como garantía el goce pleno del derecho de igualdad, en este sentido se han creado instancias que persiguen este mismo objetivo. Una de las instancias de mayor peso para el tema de la igualdad es la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y se crea además en el año 2001 la organización más importante para los estudios, propuestas y programas de la mujer en México, este es el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

México se ha comprometido en múltiples convenciones y tratados en los que se compromete a tomar las medidas y sugerencias que en éstos se establecen para asegurar el bienestar y progreso de políticas públicas tendientes a la igualdad, para el objetivo de esta investigación de tesis es importante destacar dos de estos compromisos nacionales adquiridos toda vez que implican la asignación de recursos públicos a los problemas que la perspectiva de género presente; el primero de estos es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) este pacto compromete a los Estados Partes a adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga para lograr progresivamente el pleno goce de los derechos

contenidos en el Pacto (art. 2¹), entre ellos el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3²).

Por otra parte, una de las convenciones de mayor impacto para algunos cambios en la estructura del presupuesto con perspectiva de género es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1975. CEDAW³, por sus siglas en inglés), la CEDAW obliga a los Estados Partes a asegurar que su contenido y alcance se cumplan en todos los ámbitos de gobierno, incluyendo la asignación de los recursos públicos. La CEDAW no incluye disposiciones específicas sobre los presupuestos. Sin embargo, los estados están positivamente obligados a financiar las medidas apropiadas, mencionadas repetidamente en la Convención, encaminadas a eliminar la discriminación contra la mujer (art. 2) y garantizarle la igualdad de trato y condiciones que el hombre en distintos ámbitos (art. 3).

En el año 2012, a raíz de los compromisos adquiridos en la CEDAW, el INMUJERES en conjunto a la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres también conocida como ONU Mujeres, desarrollaron el programa de Institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos de México a nivel estatal y municipal, el cual tiene como objetivo:

“coadyuvar con los esfuerzos de las entidades federativas y de los municipios para incorporar la perspectiva de género en los procesos de planeación, presupuestación,

¹ **Artículo 2.-** Cada partido se compromete a dar los máximos pasos posibles en función de los recursos disponibles para conseguir progresivamente el pleno desarrollo de los derechos de este tratado. Todo el mundo tiene los mismos derechos sin ningún tipo de discriminación.

² **Artículo 3** Los Estados se comprometen a asegurar el mismo derecho a hombres y mujeres para disfrutar de todos los derechos de este tratado.

³ CEDAW: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas públicos para lograr la igualdad de resultados entre mujeres y hombres” (Mujeres, O. N. U., 2014).

A parte de la CEDAW, existen otros instrumentos de carácter internacional que México ha suscrito con el compromiso de avanzar en el tema de igualdad de hombres y mujeres y en relación a la violencia contra las mujeres, estos son: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993); el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1994); la Declaración y el Programa de Acción de El Cairo (1994); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las Formas de Violencia contra las Mujeres, la Convención de Belém do Pará (1994); la Plataforma de Acción de Beijing (1995); los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000); el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (2000); el Consenso de México (2004); el Consenso de Quito (2007); el Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos (2011), ver Anexo 1 para detallar una lista de los grandes avances que han logrado los movimientos feministas en cuestión de participación de la mujer solo en México

En el mismo orden de ideas, es necesario mencionar que el artículo 1º Constitucional expresamente señala que: *“todas las personas gozaran de los derechos humanos que se reconocen en la misma constitución y los derivados de los tratados internacionales que México suscriba”*, también ordena que: *“las autoridades públicas tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los mexicanos, y se prohíbe terminantemente todo tipo de discriminación”*, por su parte el art. 134 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, entre otras disposiciones establece que los recursos federales, estatales y locales deben administrarse

con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En 2007 se denota un considerable incremento en los recursos destinados para la implementación de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. A partir de este año se puede observar que la agenda pública toma con mayor consideración la igualdad de género en México, posteriormente en 2008 se establece indicadores por sexo para evaluar el impacto y resultados. Consecuentemente la revisión de la cuenta pública correspondiente al año 2010 incluyó la evaluación de las acciones y sus correspondientes resultados respecto del gasto público dirigido a mujeres y a igualdad de género.

En el mismo sentido, en el año 2012 se reforma la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria donde ahora se estipula que las reglas de operación de los programas federales serán revisadas y aprobadas desde la perspectiva de género.

Por su parte, el estado de Sonora ha hecho esfuerzos que van de acuerdo con la visión de lo plasmado en la agenda pública federal para garantizar el derecho de igualdad para los sonorenses. El 25 de septiembre de 2008, se emitió la Ley Número 172 para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Sonora, teniendo por objeto regular, proteger y garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad sustantivamente mujeres y hombres en Sonora, así como proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten al Estado y a los municipios hacia el cumplimiento de dicha igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. En su Artículo 13, dispone que al Ejecutivo del Estado corresponde: *“VII.- Incorporar en los Proyectos de Presupuestos de Egresos del Estado*

la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Estatal en materia de igualdad...”

Una de las estrategias plasmadas en el plan de desarrollo estatal es “Gobierno promotor de los derechos humanos y la igualdad de género” donde a grandes rasgos, el gobierno se compromete a desarrollar las políticas públicas y tomar las medidas necesarias a garantizar con eficacia el derecho de igualdad a todos los sonorenses. Consecuentemente el Manual para la Formulación del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2016 ha estipulado una Clasificación del Gasto por Equidad de Género, lo que significa que en el ejercicio de planeación y aprobación del Presupuesto de Egresos para el Estado de Sonora 2016 se ha incluido esta clasificación.

Planteamiento del problema

El principio constitucional de igualdad es fundamental para el desarrollo social, a través de los antecedentes se logra observar un avance sustancial sobre la garantía del multicitado derecho, sin embargo, aún perdura la transgresión al mismo, sobre todo para las minorías, marginados o grupos vulnerables (Carbonell, 2003).

Al no lograr garantizar el pleno goce del derecho de igualdad a todos los mexicanos, nos encontramos ante un problema jurídico de ineficacia, es decir: el Estado está siendo ineficaz para garantizar un derecho intrínseco para el ser humano. Para acortar la brecha que la desigualdad genera en la ciudadanía, el Estado debe llevar a cabo las políticas públicas que promuevan las acciones afirmativas que garanticen cumplir eficazmente sus objetivos.

Una de las medidas de mayor impacto para garantizar el derecho de igualdad de género es la planeación de presupuestos con perspectiva de género, toda vez que el

presupuesto tiene un impacto directo en la creación de las políticas públicas y es a través de estas que se logrará la sensibilización y tranverzalización de la perspectiva de género, por lo que el presupuesto con perspectiva de género es un componente fundamental en el diseño de estrategias para el desarrollo social.

Entonces tenemos que, aun y cuando se han logrado avances respecto a garantizar el derecho de igualdad, por ejemplo, la creación de cuatro vice fiscalías de feminicidios y delitos por razones de género, la integración de la perspectiva de género en el presupuesto público es una forma de orden práctico para eficientizar la garantía del principio de igualdad en términos generales.

En 2008 México realizó la Reforma de la gestión del Gasto Público hacia un enfoque de resultados; se buscaba dar respuesta a demandas sociales de más y mejores servicios públicos, mayores niveles de eficiencia, eficacia y calidad, mejor rendición de cuentas y mayor transparencia en manejo de recursos públicos, para propiciar con ello mejores niveles de vida para la población. Tomando en cuenta que se trata de principios constitucional federales, y dado que el Estado de Sonora forma parte de la federación, ¿de qué manera cumple Sonora esta obligación o lleva a cabo estos lineamientos?

Por su parte la Oficialía Mayor del Estado de Sonora en su Manual para la Formulación del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2016, propone una Clasificación del Gasto por Equidad de Género. El estado también ha incluido en su Plan estatal de Desarrollo PED 2016-2021, diversos cambios con visión de implementar políticas públicas con perspectiva de género.

Tras la reciente inclusión de la perspectiva de género en la agenda federal y aún más reciente en la estatal, nos enfrentamos ante el reto de diseñar un presupuesto eficiente, eficaz y con perspectiva de género; el presupuesto debe converger en la creación de políticas públicas que den soluciones a la brecha de desigualdad de género que el estado presenta entre su población, como consecuencia el presupuesto con perspectiva de género pudiese ser una forma de garantizar el derecho de igualdad.

Preguntas de investigación

-
- ¿Cuál es la conveniencia de tener un presupuesto con perspectiva de género?
 - ¿tener un presupuesto con perspectiva de género garantizará el derecho de igualdad?
 - ¿existen otras prácticas que puedan mejorar la implementación de la perspectiva de género en el presupuesto público del Estado de Sonora?

Hipótesis de investigación

El presupuesto público es un eje rector de gran impacto en la agenda pública del estado, en este sentido, contar con un presupuesto que transversalice la perspectiva de género, permitirá dar paso a la creación de política pública tendiente a promover la igualdad en Sonora.

La garantía del derecho de igualdad deviene de múltiples factores que se correlacionan entre sí con un mismo objetivo, tal es la creación e implementación eficaz de norma jurídica, implementación y promoción de programas sociales, adecuación de mejores prácticas y a su vez del presupuesto que se designa en este sentir.

Sin duda el observar las practicas que se realizan en otros países y que han logrado resultados favorables son de suma importancia para poder tener bases que pudiesen

replicarse de forma similar con las adecuaciones necesarias, con el fin de buscar tener resultados favorables similares a los resultados de otros países.

Objetivo

El trabajo de investigación que se presenta en líneas posteriores, busca evaluar la eficacia del derecho al garantizar el principio de igualdad mediante la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público del estado de Sonora. A partir de la interpretación interdisciplinar del derecho, administración pública y política pública se busca conocer una forma real y práctica del cómo incorporar la perspectiva de género de forma eficiente y como resultado poder generar propuestas y recomendaciones para la planeación del presupuesto.

Objetivos Específicos

- Realizar un análisis de los aspectos que conforman un presupuesto público desde una perspectiva de género.
- Sustentar la eficacia de la norma respecto al derecho de igualdad por medio del presupuesto público.
- Generar recomendaciones prácticas para un presupuesto con perspectiva de género.

Justificación

Tener en el estado de Sonora un estado de igualdad absoluto para todos los ciudadanos es un ideal que puede sonar imposible, la imperiosa búsqueda de un estado de igualdad de género ha tenido un gran desquite a partir de los años 60s y 70s tras varios fenómenos

sociales que impulsaron la lucha de diferentes grupos con el objetivo de igualdad de género.

Afirmar que la sociedad sonorenses vive en desigualdad no es una suposición, esto se afirma en base a datos reales, para el caso de la medición de desigualdad existe un indicador que es el Índice De Desarrollo Humano (IDH), éste índice fue creado por el Programa De Las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD); con el fin de medir el desarrollo de cada país miembro de la ONU, la última evaluación de IDH se llevó a cabo y se publicó en 2017, publicando en 2018 la actualización de los resultados obtenidos.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD logra abreviar los aspectos generales de mayor relevancia en la vida del ser humano para determinar el progreso humano en un número. La medición del IDH se realiza otorgando un puntaje basado en la evaluación de tres aspectos y son: 1) salud: la cual se evalúa con referencia a la esperanza de vida al nacer y la capacidad para sostener una vida larga y saludable, 2) educación: se basa en la escolaridad promedio de su población adulta de 25 años o más y una proyección de los años de escolaridad esperados de su población menor de 25 años, 3) nivel de calidad de vida: se mide conforme al INB per cápita. Al medir los puntos anteriores se posiciona el nivel de desarrollo en una escala de decimales en la que 0 (cero) es el punto de menor desarrollo humano, y a medida que la puntuación de un país se aleje del cero y se acerque al 1 (máxima puntuación) es superior el desarrollo que un país ofrece a su población.

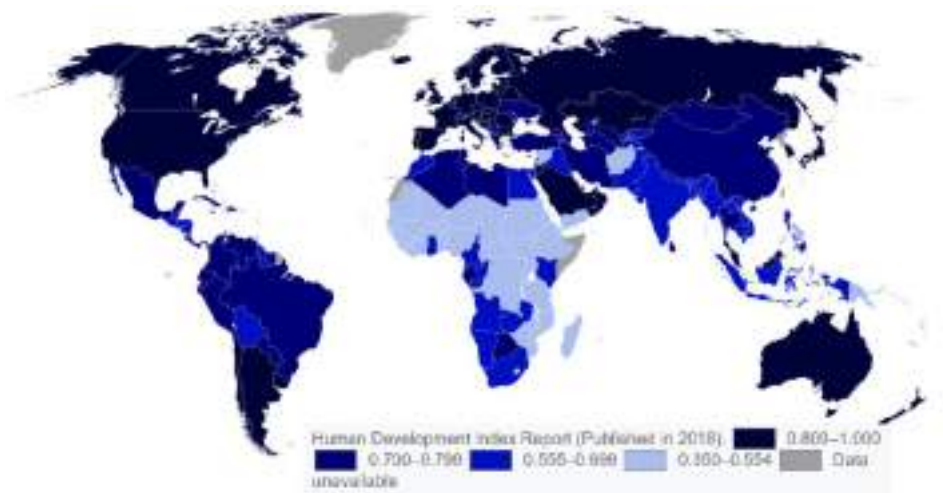
Figura 1. Diagrama que resumen sobre el cálculo del IDH.



Fuente: Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo.

México en la más reciente evaluación realizada en el año 2017 por el PNUD obtuvo un puntaje de IDH de 0,772. Lo que significa que, en México, el promedio de desarrollo humano para hombres y mujeres es superior al de sujetos habitantes de África Subsahariana y América Latina y el Caribe por otro lado, el desarrollo humano es inferior al de los habitantes de Europa y Asia Central. Esto se puede observar en la siguiente figura.

Figura 2. Comparación IDH de México con el resto del mundo



Fuente: PNUD: Actualización de datos para el IDH 2017.

A partir del índice de desarrollo humano, el programa de las naciones unidas creo una medición desagregada por género, creando el Índice De Desarrollo Humano Y Genero (IDHyG o IDG). En la figura que se presenta a continuación se puede observar la forma

en que el IDH es medido con perspectiva de género para lograr obtener un resultado específico para el tema de la desigualdad.

Figura 3: Diagrama que resume el cálculo del IDG.



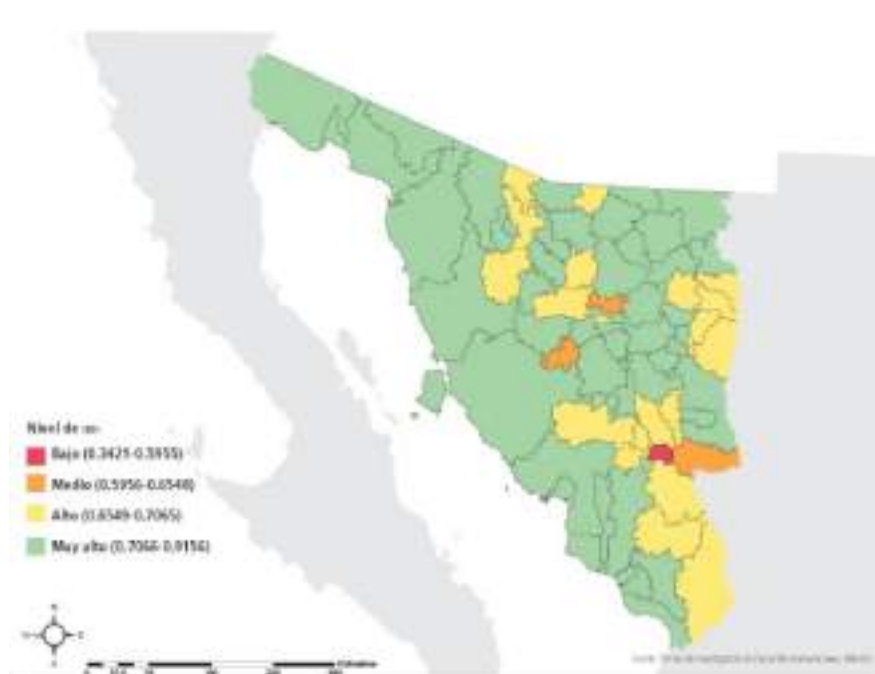
Fuente: Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo.

El IDG no sólo facilita comparaciones entre unidades geográficas, sino que también permite contrastar las condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres. Con ello, encontramos que las condiciones de desarrollo de los hombres y las mujeres de Sonora presentan distinciones. Entre 2008 y 2012, el valor del IDH de las mujeres de la entidad osciló entre 0.810 y 0.833, y fue mayor que el de los hombres.

Respecto de la tasa de crecimiento del indicador, cabe destacar que la de las mujeres (2.9%) fue inferior a la de los hombres del estado (3.2%) e inferior al crecimiento nacional (3.1%).

A continuación, se muestran los resultados del IDG en Sonora por municipio, en el cual se podrá localizar la población de Onavas con el índice más bajo del estado.

Figura 4. IDH de mujeres de los 72 municipios de Sonora en 2014.



Fuente: Oficina de investigación de desarrollo humano en México 2014.

El estado de Sonora muestra una pérdida de desarrollo atribuible a las diferencias entre hombres y mujeres, inferior al promedio del país. Entre 2008 y 2012, se observa una disminución del valor del IDG, lo que significa un retroceso en la búsqueda de la igualdad de género. En este sentido, los resultados muestran que la dimensión de salud reproductiva del IDG deberá ser atendida con mayor énfasis para seguir avanzando hacia un nivel de desarrollo humano más igualitario en la entidad, por cada cien mil nacimientos treinta y ocho mujeres mueren por causas relacionadas al embarazo y 62.8% fueron madres adolescentes (INEGI, 2016).

Por lo anterior es factible asegurar que la brecha de desigualdad es latente por lo que el trabajo de investigación que a continuación se presenta, a través de un análisis de los aspectos que conforman un presupuesto público con perspectiva de género y el proceso de incorporación de la perspectiva de género en los instrumentos que determinan la

asignación de recursos, pretende armonizar el principio de igualdad con el presupuesto público.

Bajo esta perspectiva el tratamiento de la Incorporación de la Perspectiva de Género al Presupuesto Público Estatal, tras la integración de los aportes disciplinares de otros investigadores y los descubrimientos que de esta investigación se devengan, nos permitirá obtener una nueva perspectiva, misma que aportara nuevos tecnicismos nunca antes abordados por los mismos campos disciplinares en estudio. Con el conjunto de tecnicismos que se planteen, se generaran nuevos conocimientos que lleven a garantizar el derecho de igualdad con mayor eficacia y que permitan hacer recomendaciones a la agenda pública, con el fin de impulsar la transversalización y sensibilización de la perspectiva de género en el estado de Sonora. Así también se generará nuevo conocimiento sobre líneas ya establecidas en relación a una correcta y fluida incorporación de la perspectiva de género al presupuesto público estatal, mismo que será útil y práctica para el uso de funcionarios públicos, así como para generar una plataforma de nuevo conocimiento para próximas investigaciones.

Delimitaciones del estudio

El trabajo que se presenta, parte de una investigación interdisciplinaria que abarca la ciencia jurídica, ciencia política y ciencia de la administración pública, de las cuales se pretende conocer los principios que cada disciplina aporte para promover la eficacia del principio de igualdad al incorporar la perspectiva de género en el presupuesto público del estado, la implementación de política pública con perspectiva de género en base a sus recursos y su relación con los derechos humanos, todo ello será interpretado desde una perspectiva de género.

Limitaciones del Estudio

La principal limitación para el trabajo de investigación que en estas líneas se presenta es que para fines práctico es complejo aplicar un diseño experimental que permita llevar a la práctica las recomendaciones que de esta investigación se generen y de esta forma medir el impacto social de la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto público estatal, sin embargo, queda el campo abierto para futuras investigaciones.

Capítulo II. Perspectiva Interdisciplinar del estudio

Justificación del enfoque interdisciplinar

La investigación interdisciplinaria surge en este mundo globalizado como respuesta al avance del conocimiento que demanda una mayor comprensión de la diversidad antropológica, étnica, lingüística, sociocultural, etc. En otras palabras, la complejidad de la realidad humana, plantea problemas que necesitan respuestas con nuevas estrategias que superen la investigación disciplinar. Por lo que podemos decir que, la interdisciplinariedad constituye uno de los aspectos esenciales en el desarrollo científico actual. Por lo tanto, no se concibe la explicación de los problemas sociales desde una concepción científica sin la interacción de las disciplinas afines.

En el mismo orden de ideas, la presente investigación debe ser abordada desde una perspectiva interdisciplinar, toda vez que, se basa en un problema social complejo, León (2015) sostiene que un estudio interdisciplinar es necesario cuando en definitiva tenemos para investigación un fenómeno que de ser abordado desde una perspectiva disciplinar estaría limitado y por lo tanto no obtendríamos un resultado holístico para aportar algún avance o descubrimiento importante que encamine a la solución del problema.

Esta investigación trasciende los límites disciplinares debido a que para su estudio utilizaremos tres enfoques disciplinares, que son: la ciencia jurídica, la politología y la administración pública. Se debe entender que una sola disciplina es insuficiente para abordar el fenómeno a investigar, la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto público abarca un terreno en el que las tres disciplinas mencionadas participan y de no ser que se abarquen todas sus vertientes desde las disciplinas principales mermaría

los resultados de la investigación al grado de no obtener resultados eficaces y prácticos que puedan dar solución a varios aspectos relacionados al tema de estudio.

Aunado a lo anterior, es posible denominar el problema de investigación como multifacético, las fases de este problema se sintetizan en garantías individuales, derechos facticos y sustantivos, perspectiva de género, planeación de la agenda pública y planeación de recursos, como consecuencia, al unir estas tres disciplinas con un mismo objeto de estudio, este mismo, se podrá abordar de forma integral, reflexiva y critica.

Las tres disciplinas que se utilizaran para el objeto de estudio son Ciencia Jurídica, Ciencia de la Administración y Ciencias Políticas; se denominara como un terreno común el presupuesto con perspectiva de género para garantizar el derecho de igualdad.

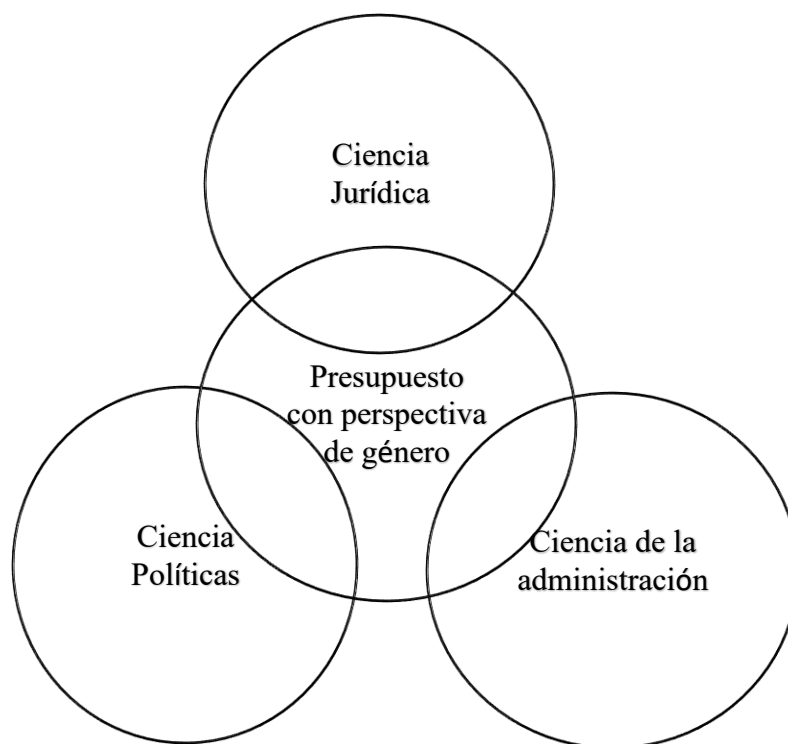


Figura 5: Esquema de interacción de disciplinas



Fuente: Elaboración propia

Perspectiva jurídica

Desde las ciencias jurídicas, se abordarán aspectos importantes como lo es el derecho de igualdad de género, lo cual se lograra mediante el análisis e implementación del punto de vista de la teoría garantista de Luigi Ferrajoli (1995), mismo que posteriormente publicó un esquema de cuatro modelos de configuración jurídica de la diferencia en su obra Derechos y Garantías (1999) y el cual servirá también como referencia en el presente trabajo.

Teoría del garantismo jurídico

Luigi Ferrajoli, el principal expositor de la teoría del garantismo, en su obra *Derecho y Razón* (1995), dice que el garantismo puede dividirse en tres principales acepciones, mismas que son disímiles, pero estrechamente relacionadas entre sí.

La primera acepción del garantismo “designa un modelo normativo de derecho... que se caracteriza como un sistema cognoscitivo en el plano político como una técnica de tutela capaz de minimizar la violencia y de maximizar la libertad” en este caso es evidente que todo sistema normativo que se ajuste a los lineamientos anteriores es garantista.

Una segunda acepción de acuerdo a Ferrajoli “garantismo designa a una teoría jurídica de la validez y de la efectividad categorías distintas”, es decir el hecho de que una norma este plasmada en los ordenamientos no es garantía de que esta será aplicada efectivamente, por ejemplo: el derecho de igualdad está plasmado en nuestra carta magna, sin embargo, de acuerdo a la medición realizada por los indicadores de desarrollo humano establecidos por las naciones unidas, refleja que hay acciones de desigualdad entre hombres y mujeres, lo que refleja que el principio de igualdad no es efectivo para todos los mexicanos.

La tercera acepción habla sobre filosofía del derecho y critica de la política “garantismo designa una filosofía política que impone al derecho y al estado la carga de la justificación externa conforme a los bienes y a los intereses cuya tutela y garantía constituye precisamente la finalidad de ambos”. En este punto, la idea es separar el “ser” y “deber ser” de las normas jurídicas para su legitimación o deslegitimación.

Modelo de diferenciación jurídica

Luigi Ferrajoli, en su obra titulada Derechos y garantías (1999), dice que conceptualmente se tiene una tendencia a confundir los términos de “igualdad” y “diferencia”, por lo que, él explica con cuatro modelos de “configuración jurídica de la diferencia”, cuál debería ser la postura del derecho de igualdad jurídica ante las diferencias.

En el primer modelo se habla de una indiferencia jurídica ante las diferencias, “las diferencias no se valorizan ni se desvalorizan, no se tutelan ni se reprimen, no se protegen ni se violan. Simplemente se las ignora” en este modelo, el estado adopta una postura pasiva ante las diferencias y trata como iguales a todos sus ciudadanos.

Existe un segundo modelo que Ferrajoli denomina como diferenciación jurídica de las diferencias, en el que explica que “las identidades determinadas por las diferencias valorizadas (de sexo, nacimiento, etnia, fe religiosa, lengua, renta y otras) resultan asumidas como estatus privilegiados, fuentes de derechos y de poderes, e incluso como base de un falso universalismo modelado únicamente sobre sujetos privilegiados”, esta diferenciación, es tendiente a la discriminación o exaltación del individuo de acuerdo a sus diferencias, este modelo magnifica el tamaño de las brechas en lugar de cerrarlas.

El tercer modelo habla de la homologación jurídica de las diferencias, este modelo al igual que el primero niega las diferencias, porque todas de acuerdo al autor “resultan devaluadas e ignoradas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad. Más que transformadas en estatus privilegiados o discriminatorios resultan desplazadas, o, peor aún, reprimidas y violadas, en el cuadro de una homologación, neutralización e integración general”.

El cuarto y último modelo que plantea Ferrajoli es la postura ideal que debería adoptar el estado, y es la valorización jurídica de las diferencias, este modelo propone “igual

valoración jurídica de las diferencias, basado en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales –políticos, civiles, de libertad y sociales– y al mismo tiempo en un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad”.

Este último modelo representa el estado ideal que debiese perseguir la norma jurídica, consiste en focalizar los puntos de diferenciación social, y crear los espacios y plataformas necesarios para asegurar la igualdad de derechos y oportunidades. Este modelo cuadra perfectamente la idea de tener un presupuesto público con perspectiva de género, toda vez que, persigue la idea valorizar las diferencias a través del gasto público.

Perspectiva de la administración pública

La administración pública es una disciplina clave en esta investigación, toda vez que, es la rama de las ciencias de la administración que se especializa en las facultades de los servidores públicos, para el caso del estado de Sonora, la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos compete anualmente al gobernador en turno. Consecuentemente es facultad del congreso del estado la revisión y aprobación del proyecto de presupuesto de egresos.

La aparición de la ciencia administrativa es relativamente reciente, su objeto principal es sistematizar los elementos que fundan la acción administrativa, las facultades del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas. La teoría que propone Xopa (2008) nos dice que el principal promotor de acciones dentro de una administración es el Plan Nacional de Desarrollo. Las normas de la planeación se encuentran en la Ley de planeación y en el artículo 26 constitucional, lo cual se ve plasmado inminentemente en el plan de desarrollo que cada administración gubernamental plasma.

El plan nacional de desarrollo es el pilar fundamental para los instrumentos de planeación como la relación de las normas que se generen dentro de esa administración. Las prioridades que se plasmen en ese plan serán el eje promotor de las decisiones que se tomen por lo que un Plan Estatal De Desarrollo va en completa sintonía con el Plan Nacional De Desarrollo (Xopa, 2008).

Para el caso de México, el Plan Nacional de Desarrollo se basa en cinco ejes que a continuación se describen:

Tabla 1: metas del Plan Nacional de Desarrollo vigente.

| Eje | Descripción |
|--|--|
| 1. Un “México en Paz” | Que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Este eje fundamental abarca principalmente temas de estado de derecho, seguridad pública, seguridad nacional y democracia. |
| 2. México Incluyente | Para garantizar los derechos humanos de toda la población y generar una calidad de vida que de pie al desarrollo de una sociedad productiva. Este eje fundamental abarca principalmente temas derechos humanos, salud, seguridad social y equidad. |
| 3. México con Educación de Calidad para Todos | Para contar con un capital humano de calidad y propiciar la innovación industrial. Este eje fundamental abarca principalmente temas de educación, ciencia, tecnología e innovación |

| | |
|---|--|
| 4. México Próspero | Para generar certidumbre económica y un entorno que detone el crecimiento de la productividad del país. Este eje fundamental abarca principalmente temas de acceso a insumos productivos, competencia, regulación, infraestructura, fomento económico, desarrollo sustentable y estabilidad macroeconómica |
| 5. México con Responsabilidad Global | Para abrir oportunidades comerciales, defender los intereses e impulsar la cultura de México internacionalmente. Este eje fundamental abarca principalmente temas de presencia global, integración regional y libre comercio |
| Ejes transversales | <p>I. Democratizar la productividad</p> <p>II. Gobierno cercano y moderno</p> <p>III. Perspectiva de género</p> |

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El segundo eje del PND “México incluyente” y a través del eje transversal de perspectiva de género se tiene el espacio práctico para localizar la base de un presupuesto con perspectiva de género a fin de garantizar el derecho a la igualdad, en virtud de lo anterior, el Plan Estatal de Desarrollo se alinea al plan nacional con el fin de cumplir con los objetivos nacionales a nivel estatal, tal y como se muestra en la siguiente figura:



Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 del estado de Sonora

En la transición del cambio de poder en el gobierno federal, y al encontrarse el gobierno del estado de Sonora a mitad de sus gestiones dentro de los seis años correspondientes a su gobierno, es necesario también generar un cuadro que dimensione el futuro de acuerdo al plan nacional de Desarrollo del actual presidente de la república mexicana, el cual tendrá objeto del año 2019 al 2024.

El plan 2019-2021 se puede plasmar de la siguiente forma:

Tabla 2. Plan nacional de desarrollo 2019-2024 ejes rectores

| | |
|-------------------------------|--|
| 1. Política y gobierno | Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia. Hacia una democracia participativa. |
| 2. Política social | Construir un país con bienestar, desarrollo sostenible y la implementación de políticas públicas que lleven a la |

| | |
|--------------------|--|
| | implementación de programas de fomento al desarrollo de población vulnerable |
| 3. Economía | Detonar el crecimiento, mantener finanzas sanas, fomento a las ciencias y tecnología |

Fuente: plan nacional de desarrollo 2019-2024

Perspectiva de la política pública

Para el caso del presente estudio, comprenderemos a la política pública de acuerdo la traducción que hace Vaquero (2007)⁴ *serie de muchos y diversos gobiernos, unidades burocráticas, tribunales, grupos de interés privados y públicos, sistemas locales de prestación de servicios, grupos de clientes o beneficiarios y actores individuales, cuyas complejas interacciones son habitualmente muy difíciles de descubrir, por no decir de describir”*.

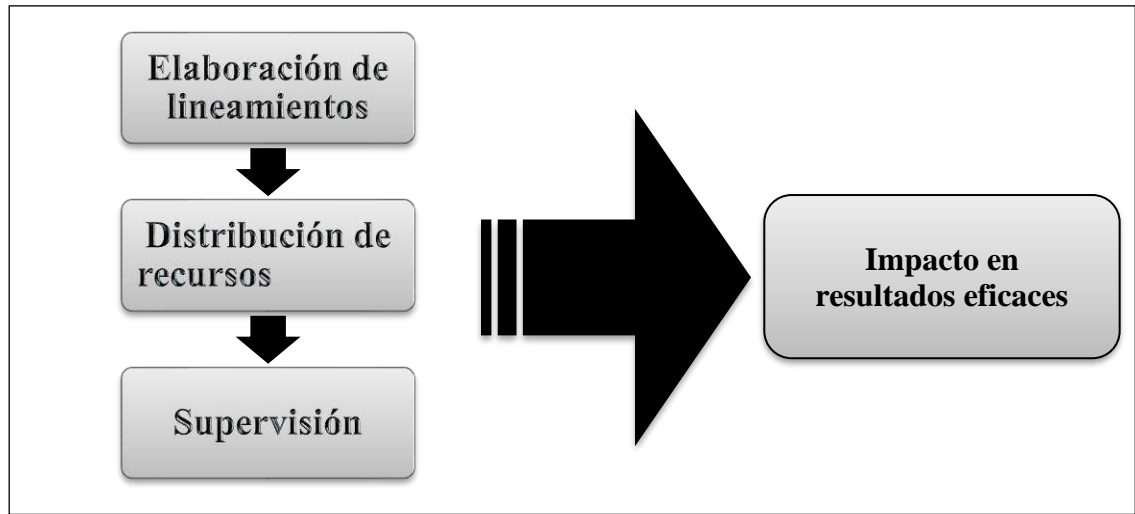
De acuerdo al modelo de implementación de una política pública de Berman (2003) existen tres etapas, la primera es la elaboración de lineamientos: y estos se crean al momento de que se interpreta la intención del legislador como una atribución de las autoridades administrativas para la acción. En esta etapa se describen los lineamientos que deberán seguir los departamentos competentes.

La segunda etapa es la distribución de recursos, aquí se reparte entre las instancias el presupuesto que será destinado para cumplir los objetivos de la política pública, mismos que deben ir compaginados en los lineamientos.

El tercer paso es la creación de un modelo de supervisión como estrategia de que la implementación de la política pública se lleve a cabo satisfactoriamente, otros le conocen como etapa de evaluación y sostenimiento.

^{4 4} basado en el libro de Paul Berman “The Study of Macro and Micro-Implementation”

Figura 7: Modelo de etapas de la implementación de una política pública (Berman,2003)



Fuente: elaboración propia

Capítulo III. Marco teórico – conceptual

Principio de igualdad jurídica

El eje central del concepto de igualdad se puede dividir en tres categorías (Comanducci, 1992) la primera pretende responder a un cuestionamiento meramente lingüístico, es la intención de aportar un significado universal al vocablo de igualdad y determinar su utilidad en lo práctico a través de su significado.

La segunda categoría es filosófica-política. En este caso se trata de encontrar la justificación de la igualdad como un valor para responder ¿Por qué igualdad? Y ¿Qué igualdad? Esta segunda categoría hace distinción en dos tipos de igualdad (Dworking, 1993). Por un lado, la “igualdad económica” se mide de acuerdo al nivel de riqueza o la disposición de recursos con la que cuenta un individuo, también se toma en cuenta su capacidad de ingreso; Por otro lado, se encuentra la “igualdad política” este tipo de igualdad no se basa en el nivel de riqueza de los individuos, pero analiza el nivel de bienestar social con el que viven los individuos y esto se relaciona con la disponibilidad de recursos con los que cuenta el individuo para la realización de sus fines.

Es importante conocer en que consiste la igualdad política para un mejor razonamiento jurídico de la igualdad, toda vez que es posible usar la cantidad de recursos como un instrumento de medición para el nivel de bienestar tiene impacto en la igualdad material; la igualdad política tiene sentido y da lugar a la democracia (Carbonell, 2003).

En tercer categoría esta la igualdad jurídica, la cual se basa en responder ¿Cómo lograr la igualdad? El principio de igualdad se basa en el máximo ordenamiento jurídico que es la constitución, por lo que no hay necesidad de justificar el por qué se busca un estado de igualdad si se tiene la dogmática constitucional.

El concepto que aporta Ferrajoli (2001) para igualdad jurídica es:

“La igual titularidad de situaciones jurídicas desde los derechos fundamentales hasta las prohibiciones penales provenientes de su atribución, a la clase de sujetos entre los que se predica, en la forma de reglas generales y abstractas”

El principio de igualdad puede ser comprendido desde diferentes modalidades según los ordenamientos jurídicos contemporáneos, para la comprensión desde una visión más amplia sobre el principio de igualdad, se analizaran cuatro modalidades esenciales para el entendimiento jurídico del principio de igualdad, estos son: Principio de Igualdad en Stricto Sensu, mandato de no discriminación, la igualdad entre hombre y mujer, y la igualdad sustancial (Carbonell, 2003) los cuales se desglosan a continuación:

Principio de igualdad en *Stricto sensu*:

El principio de igualdad en estricto sentido se determina por la constitución de cada ámbito jurisdiccional, históricamente un parteaguas para el principio de igualdad fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano realizada en Francia en 1789 tras la revolución francesa, determinando en esta los derechos fundamentales de los hombres. Posteriormente en 1791, Olympe de Gouges proclamó la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, entrando así las mujeres al espacio de reconocimiento de sus derechos humanos.

La constitución política mexicana en sus artículos 1ro y 4to, establece que se prohíbe todo acto de discriminación y que hombres y mujeres son iguales ante la ley, respectivamente. Quedando así fundamentado en sentido estricto el derecho de igualdad⁵.

⁵ Una lista de los principios de igualdad en diversos ordenamientos constitucionales puede verse en Carbonell (2002a)

El mandato de no discriminación

El mandato de no discriminación, sustentado en el artículo 1ro de la constitución mexicana mencionado en el párrafo anterior, es una variable del principio de igualdad, siendo la discriminación la actitud contraria a lo que el principio de igualdad rige, un ejemplo de discriminación jurídica se puede presentar en una ley, sentencia, contrato, se da en actos de autoridad o entre particulares. La no discriminación se debe cumplir para no violar el principio de igualdad

El mandato de no discriminación se puede encontrar en el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, que establece lo siguiente:

“1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas 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.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.”

Si bien, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre no tiene un carácter jurídicamente vinculatorio, su contenido es de suma relevancia, toda vez que, es un documento que dio pie a la creación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Los cuales si son vinculantes y fungen como base histórica para dar paso a otras medidas.

La igualdad entre el hombre y la mujer

Desde el siglo XX, se han estado modificando las constituciones políticas de muchos países en el sentido de dar los mismos derechos a hombres y mujeres, esto a partir de un

problema de generalización y cambios léxico-semántico en el que las constituciones han sido interpretadas en favor del hombre excluyendo a la mujer.

Por ejemplo: Cuando hay un grupo de jóvenes hombres y jóvenes mujeres en un festejo, la generalización se hace en sentido plural masculino, diciendo: los jóvenes están festejando; en este ejemplo, la generalización léxico-semántica no discrimina a las mujeres, por el contrario, las incluye sin necesidad de distinción.

Sin embargo, este problema de interpretación en el que la norma habla en términos generales y los encargados de aplicar la norma entienden la generalización como un hecho de exclusión y no de inclusión; la constitución mexicana introdujo en 1974 un sencillo párrafo que versa en el artículo 4to estableciendo “el varón y la mujer son iguales ante la ley” (Beltrán, 2001).

La igualdad sustancial:

Es imprescindible conocer el papel que desempeña la igualdad sustancial dentro del principio de igualdad. Si se hace un recorrido por las constituciones modernas de diferentes países, encontraríamos que llevan en sus párrafos un alto peso hacia la igualdad sustancial, esto se refiere a que promueven sustraer los obstáculos que en la práctica se suscitan a modo de generar el espacio de igualdad; esto puede resultar un poco polémico porque implica la implementación de acciones afirmativas que pueden conllevar una discriminación a la inversa, es decir positiva. Entendiendo que la discriminación positiva es el medio para lograr la igualdad en los hechos.

Un ejemplo muy conocido sobre la igualdad sustancial son las cuotas de género en materia electoral. El fin que persiguen estas cuotas es producir un cambio institucional en

el cual el poder de la esfera política se divida equitativamente entre hombres y mujeres y por lo tanto se logre la paridad política.

Género y sexo

La palabra “género” se ha convertido en un término de uso popular para la sociedad mexicana, sin embargo, conocer el verdadero significado del término no es tan popular como su uso. Cuando se habla de género en los países anglosajones se hace alusión únicamente a una cuestión sexual porque el término “Gender” así se define, sin embargo, en castellano al hablar de género también se puede hacer referencia a especies, tipo de música o tipo de literatura, lo cual propicia que existan enredos en la concepción del significado de la palabra (Lamas, 1996)

En primer término, es importante aclarar la diferencia entre los conceptos “sexo” y “género”. El primero se refiere a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, mientras que el segundo se relaciona con el conjunto de ideas, percepciones y valores sociales sobre el comportamiento femenino y masculino. Es decir, se entiende como una construcción social que se asigna a los hombres y a las mujeres a partir de sus diferencias biológicas; por lo tanto, cambia con el tiempo y conforme se transforman las sociedades (INMUJERES O.N.U., 2004).

En otras palabras, lo anterior nos dice que el sexo desde un punto de vista biológico no es variable, toda vez que en ese sentido solo se tiene la opción de ser hombre o mujer de acuerdo con la naturaleza biológica del individuo; sin embargo, género como construcción cultural de la diferencia sexual sí puede ser transformado para beneficio tanto de hombres como de mujeres, el género es una cuestión de identidad social.

Perspectiva de género

De acuerdo a la Guía Metodológica Y Conceptual Para Estudios De Genero de INMUJERES (2004) “La perspectiva de género es una herramienta metodológica que se utiliza para analizar el impacto diferenciado en mujeres y hombres de las políticas y acciones de gobierno u organizaciones, ya que las construcciones sociales se reflejan, consciente o inconscientemente, en todas las actividades humanas. al mismo tiempo, apoya el desarrollo de prácticas que rompan el círculo vicioso de la inequidad de género.”

El principal objetivo de la perspectiva de género es proporcionar las herramientas que permitan que hombres y mujeres puedan acceder a un a distribución justa de recursos y beneficios conforme a normas y valores culturales (Programa Mundial de Alimento, 2003).

La perspectiva de género, entonces, analiza con ojos críticos las relaciones sociales entre los sexos, bajo esta definición la posición de desventaja social, política, económica y cultural en la balanza de la igualdad siempre se muestra en contra de las mujeres, partiendo del reconocimiento de que la desigualdad resulta de una interpretación social de un hecho biológico: la diferencia sexual (INMUJERES O.N.U., 2004).

Perspectiva de género en las políticas públicas

En la política pública la perspectiva de género se ha ido desarrollando como una herramienta metodológica que permita su incorporación en las diversas disciplinas del conocimiento político, por lo que ha ido tomando fuerza en los múltiples sectores que atiende el gobierno.

La perspectiva de género se debe incorporar en los grandes procesos de planeación y proyección de desarrollo gubernamental (planeación, formulación, diseño,

programación presupuestal, ejecución y evaluación) para evaluar los posibles efectos que pueden tener las acciones gubernamentales en los grupos vulnerables (en este caso las mujeres) tanto positivas o negativas. Para transversalizar la perspectiva de género en políticas públicas que son o fueron neutrales al tema, parte de un proceso de planeación que toma en cuenta los diferentes papeles, expectativas y responsabilidades de hombres y mujeres, y que evalúa su impacto en ambos. Esta perspectiva:

- a) Analiza e interpreta los diferentes constructos, en virtud de cómo se construyen diferenciadamente los escenarios masculinos y femeninos de una sociedad;
- b) Registra las diferencias existentes en los disímiles grupos de mujeres (por ejemplo, diferencias de edad, etnia y clase), los contrastes espaciales, los diversos roles desarrollados por las mujeres en diferentes períodos de su vida (ser hija, madre, esposa, trabajadora) y las etapas simultáneas (ser una madre que trabaja);
- c) Propone medios de solución a las desigualdades que repercuten de las diferencias entre hombres y mujeres en los distintos ámbitos de subordinación (INMUJERES, 2014).

Ahora bien, es importante hacer hincapié en que, para desarrollar políticas públicas con perspectiva de género se requieren múltiples acciones que incluyen en el largo plazo, cambios estructurales de las organizaciones, incorporación y transversalización del enfoque de género en todas las acciones de gobierno y, por último, la institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública. En el corto plazo, es necesario transformar la forma como se conciben los problemas, rediseñar la estructura de la administración pública, realizar cambios en la cultura institucional, así como en la forma en que los problemas son incluidos en la agenda de gobierno (INMUJERES O.N.U., 2004).

Si bien se conocen los fines, aún están en desarrollo los medios para alcanzar la transversalización de la perspectiva de género en la política pública, en México la principal institución encargada de generar herramientas y propuestas para incorporar la perspectiva de género en política pública; "... es necesario elaborar métodos de trabajo acordes con la cultura política e institucional de cada país. Por tal motivo, el Instituto Nacional de las Mujeres está desarrollando herramientas para la planeación, la ejecución y monitoreo y la evaluación de las políticas y presupuestos públicos con perspectiva de género" (INMUJERES, 2013).

Perspectiva de género en el presupuesto de Sonora

Aunque de pronto nos suena novedoso el concepto de presupuesto con perspectiva de género. Desde 1985 el gobierno australiano introdujo una revisión de género de su presupuesto, sobre todo en la vertiente relacionada con el gasto. En Sudáfrica desde el 1995 se han activado iniciativas de presupuesto sensible al género, y otros gobiernos tanto nacionales como regionales y locales, e instituciones internacionales van progresivamente desarrollando iniciativas de este tipo (Budlender et al., 2002; Elson, 2003; Villagómez, 2004).

El Presupuesto, según Budlender, Sharp y Allen (1998) es la principal herramienta a través de la cual el gobierno materializa sus objetivos económicos y de desarrollo, debido a que, en este, el gobierno planifica los gastos que va a realizar y los ingresos que le van a permitir llevar a cabo los objetivos plasmados en su plan de desarrollo. Existe una relación muy estrecha entre la transversalización de género y presupuesto sensible al género, puesto que el segundo es parte suplementaria del primero y ambos son complementarios en el intento de conseguir la igualdad de género (Sharp, 2002). Según

escriben Budlender, Sharp y Allen (1998) el objetivo principal es la integración transversal de los asuntos de género en todas las políticas, planes y programas nacionales, y el presupuesto de género es parte de este proceso, puesto que permite analizar el impacto diferenciado que tienen los presupuestos de los gobiernos sobre mujeres y hombres, e introducir los cambios necesarios para responder a las necesidades de ambos colectivos. Todas las políticas que están o pueden estar reflejadas en términos de presupuesto pueden analizarse desde el punto de vista de género, puesto que tienen la capacidad de reducir o aumentar las desigualdades entre mujeres y hombres en la utilización y en el acceso a los recursos (Villagómez, 2004).

Como afirma Diane Elson (2003), el objetivo no es la creación de un presupuesto apartado para las mujeres, sino el de producir un presupuesto en el que el género haya sido incorporado en la agenda política principal. Esto significa que la formulación del presupuesto conlleva un análisis del gasto público y de los métodos para aumentar la renta pública desde una perspectiva de género, analizando los alcances y los efectos que tendría sobre las mujeres en comparación con los hombres. La pregunta clave es: ¿qué impacto tiene esta medida fiscal sobre la igualdad de género? ¿Reduce la igualdad de género; la aumenta; o la deja tal como está? Elson explica que, en relación con el gasto público, la cuestión no es la de distribuir el 50% del gasto para las mujeres y el otro 50% para los hombres, sino que el gasto debería:

“Satisfacer igualmente las necesidades y las prioridades de mujeres y hombres, y reducir las desigualdades de género”.

En lo que concierne a los impuestos, el punto no es dividir el 50% de los impuestos para las mujeres y el otro 50% para los hombres, sino no tener en el sistema de impuestos ‘normas que perpetúan la dependencia de las mujeres de los hombres; tanto mujeres como

hombres deberían ser tratados como individuos en su propio derecho' (Elson, 2003). Como destaca Paloma de Villota (2003), si en el tema de la política de gasto público el impacto de género es más evidente, puesto que la canalización de los gastos hacia medidas de igualdad de oportunidades y acciones positivas resulta más visible, en el caso de la política tributaria es a primera vista más difícil detectar el impacto de género, puesto que las medidas fiscales no diferencian aparentemente entre los y las contribuyentes, y sin embargo producen discriminaciones indirectas. Un ejemplo de estas es la penalización que los regímenes fiscales no individualizados con carácter obligatorio realizan hacia las personas que conviven como parejas de hecho, las familias monoparentales, las uniones no heterosexuales, en comparación con el tratamiento fiscal de la familia tradicional con un/a único/a perceptor/a de renta (Villota, 2003).

Es importante comprender también que los presupuestos públicos con perspectiva de género no se basan en destinar mayor cantidad de recursos en beneficio de las mujeres por considerarse las principales afectadas con la brecha de desigualdad de género, sino que son planteados a partir de valorar el impacto diferenciado en el gasto tanto de hombres como mujeres.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el instrumento de política económica más importante del gobierno, ya que refleja sus prioridades en materia social y económica y cristaliza las decisiones y compromisos gubernamentales en términos monetarios de toda la federación mexicana; el presupuesto federal se presenta como base estructural para el presupuesto de los estados, sin embargo, cada estado tiene la tarea de adecuar su presupuesto conforme a las necesidades de su espacio de aplicación. En consecuencia los presupuestos están diseñados de tal forma que estos logren atender las

necesidades y prioridades de la población, estas necesidades y prioridades se ven plasmadas en el proyecto de nación plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El presupuesto es una de las áreas fundamentales en las que es preciso abordar los temas de género para poder garantizar el derecho de igualdad que otorga como un derecho fundamental para los mexicanos el artículo 1ro constitucional, sin dejar lugar para adoptar un enfoque aparentemente neutral, pero en realidad de sesgo androcéntrico, que termina discriminando y explotando el trabajo de las mujeres (Carrasco, 1999). Se trata de reconsiderar las prioridades de la agenda pública teniendo en cuenta las diferentes necesidades y contribuciones de las mujeres y de los hombres, así como de redistribuir los recursos públicos para atender a las necesidades de ambos, teniendo en cuenta la posición de desventaja en la que la sociedad patriarcal sitúa a las mujeres (Esim, 2000).

Los presupuestos insensibles al género no son en solo neutrales, son ciegos al derecho de igualdad, pues acaban excluyendo a la mayoría del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres, así cegando a la mitad de la población del mundo (Waring, 1988; Budlender, Sharp y Allen, 1998; Carrasco, 2005). La “economía reproductiva”, en la que trabajan mayoritariamente mujeres, no está comúnmente contabilizada en los sistemas nacionales de cuentas, ni está remunerada de ninguna manera, puesto que las políticas económicas se centran en la ‘economía productiva’ (Waring, 1988; Carrasco, 2005).

Marco normativo para la elaboración del presupuesto público con enfoque de género

En el año 2011 se elevaron a rango constitucional todos los tratados y convenios internacionales competentes en materia de derechos humanos, incluida la CEDAW. La

Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria incluyen en la actualidad hablan sobre incorporar la perspectiva de género en los presupuestos públicos, de acuerdo con estas normas no es posible continuar teniendo presupuestos neutrales y han tomado como un criterio central para el diseño, desarrollo y evaluación de las acciones públicas la perspectiva de género.

La Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH-2006) ordena al Gobierno Federal, en su artículo 12: “la elaboración y conducción de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como diseñar y aplicar los instrumentos necesarios para hacerla efectiva”; Perspectiva de Género: Sección VI.A, el PND 2013-2018 ordena a todas las dependencias de la administración pública a: Incorporar la perspectiva de igualdad de género en las políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas de la Administración Pública Federal. De esta forma, el PND 2013-2018, como documento rector de la política pública del país, alude a la incorporación de la perspectiva de género en todo el ciclo presupuestario, dando la pauta para el desarrollo y consolidación de los presupuestos públicos con perspectiva de género.

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, PROIGUALDAD 2013–2018,¹⁰ establece seis objetivos transversales que guiarán las intervenciones públicas de los tres niveles y órdenes de gobierno: igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, incluido el cambio cultural; En su decreto de aprobación, se establece que el PROIGUALDAD “[...] es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán considerar los objetivos, estrategias y líneas de acción del mismo para la elaboración de sus respectivos programas” (Inmujeres 2005).

En el Objetivo Transversal 6 del plan nacional de desarrollo se establece: Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional, se establece la estrategia 6.3 relativa a orientar y promover la integración de la igualdad de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en la que se incluyen tres líneas de acción relevantes para el tema de presupuestos públicos: 6.3.2 Desarrollar y consolidar los mecanismos de coordinación institucional en materia de género en entidades federativas y municipios; 6.3.3 Promover la adopción de presupuestos etiquetados para la igualdad de género en los gobiernos de las entidades federativas y municipios; 6.3.4 Promover la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos para la igualdad (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018).

Tabla 3: Marco normativo del presupuesto y gasto público en México

| NORMA | Artículo y Fracción |
|--|--|
| Marco constitucional | Artículo 31 fracción IV Artículo 73 fracciones VI, VIII, IX, XXVIII Artículo 74 fracciones IV, VI, VII Artículo 75 Artículo 79 fracciones I, II, III, IV Artículo 126 Artículo 127 Artículo 134 |
| Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria | Artículos 1 al 118 Artículos transitorios de decretos de reforma |
| Ley de Coordinación Fiscal | Artículos 1 al 50 Artículos transitorios de decretos de reforma |
| Ley General de Contabilidad Gubernamental | Artículos 1 al 57 Artículos transitorios |
| Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación | Artículos 1 al 110 |
| Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 | Todos sus artículos y rubros |

Elaboración y aprobación del presupuesto federal

El proceso presupuestario se compone de cuatro etapas: Formulación del presupuesto, Aprobación, Ejercicio del gasto y Aprobación de la cuenta pública. Cada una de estas etapas supone un proceso de negociaciones y actores distintos (presupuesto ciudadano 2016)

En la primera etapa se establecen las normas y lineamientos para la elaboración de presupuestos preliminares, es necesario localizar hacia donde van dirigidos los recursos federales los cuales impactan directamente en el plan de desarrollo nacional. En la primera quincena de octubre se hace entrega del proyecto de presupuesto al Congreso del Estado.

Segunda etapa Inicia a partir de la entrega del presupuesto por el ejecutivo al Congreso del Estado durante la primera quincena de octubre y termina hasta el 31 de diciembre con su discusión y aprobación en su caso. Una vez que la mesa directiva de la Cámara turne el Proyecto de Presupuesto de Egresos a la Comisión de Hacienda, está contará con 30 días para formular y presentar el dictamen a la Cámara con comentarios, modificaciones o reasignaciones. Este dictamen se aprueba en el pleno del Congreso por mayoría después de su discusión general y particular.

Tercera etapa Aprobado el presupuesto, inicia la etapa de ejecución por parte del poder ejecutivo y de los órganos y poderes autónomos del ejercicio anual de los recursos presupuestados para la realización de las funciones asignadas a cada entidad o dependencia. Cuarta etapa En esta, participan el poder legislativo mediante el Instituto Sonorense de Auditoría y Fiscalización y el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Sonora. Al entregar el ISAF la revisión de la cuenta pública

al Congreso del Estado de Sonora a más tardar el 30 de Agosto, este dispone hasta el 15 septiembre para su aprobación por mayoría por el pleno del Congreso, si así procede.

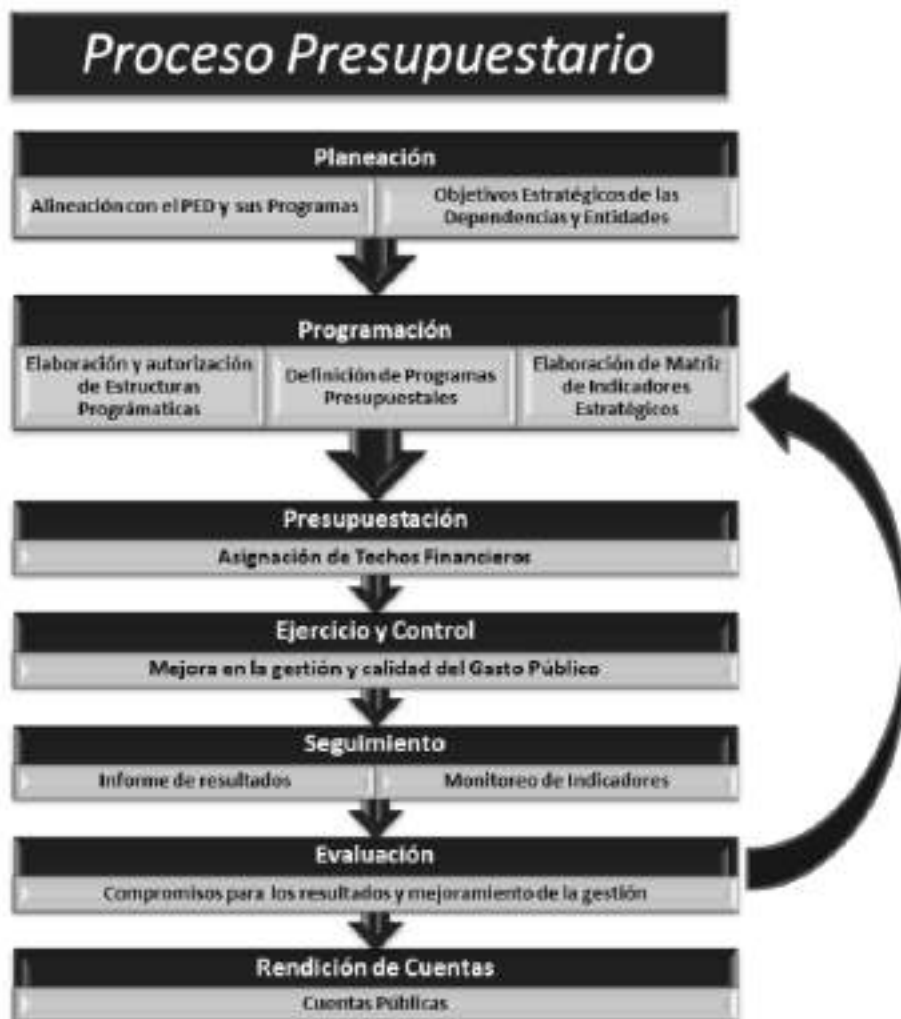
Figura 8. Esquema de aprobación del presupuesto público



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

Una vez aprobado y en ejecución del presupuesto federal, se tiene el presupuesto designado para cada estado de la federación, los estados reciben un presupuesto que deben planear y administrar de acuerdo a las necesidades locales que presentan. En el caso del estado de Sonora el proceso presupuestario es el siguiente:

Figura 9. Proceso presupuestario del estado de Sonora.



Fuente: manual de programación y presupuestación 2015

Métodos y herramientas utilizados en México

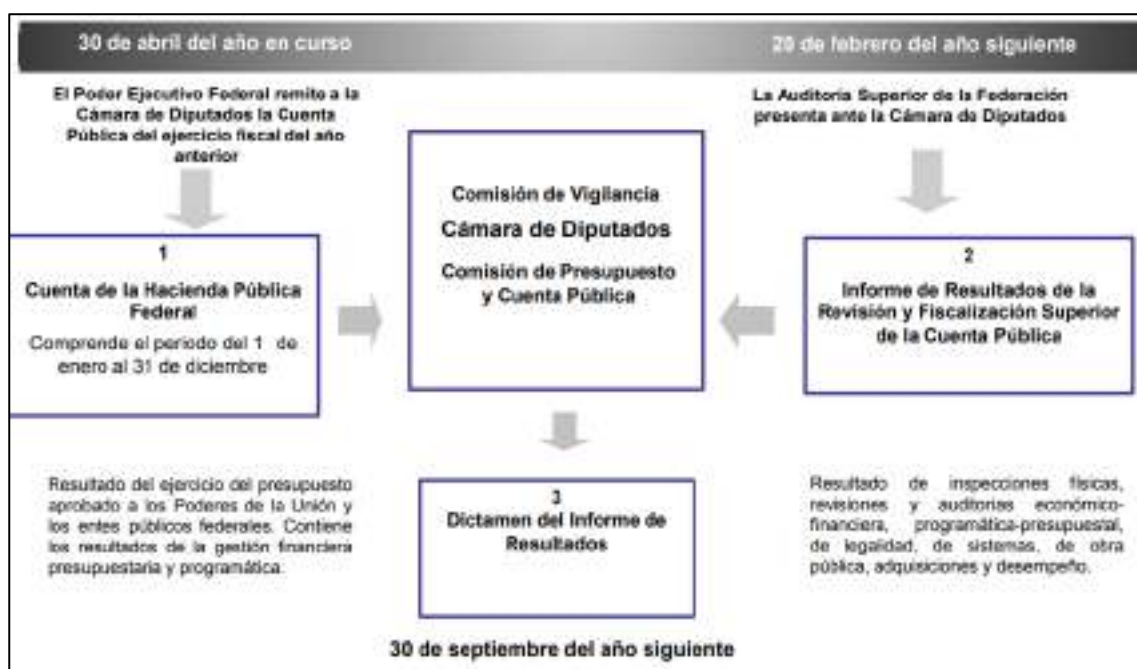
Los presupuestos que promueven y se centran en la igualdad de género están en un proceso de desarrollo, continuamente se están diseñando nuevas estrategias, métodos y herramientas para lograr la inclusión de las necesidades integrales competentes al estado de las mujeres en los presupuestos públicos.

Particularmente la metodología del informe del gasto sensible al género, ha sido adaptada a las necesidades, condiciones y disponibilidad de información en diferentes países, por ejemplo, en Australia y México. Este consiste en:

- Informe de gastos sensibles al género de una agencia o sector presupuestal.
- Clasificación del gasto.
- Análisis del impacto por género de las categorías del gasto.
- Reporte de informe.

En México se realiza una evaluación del gasto público para conocer los resultados del impacto del presupuesto, esto con el fin de conocer si los programas y las estrategias tomadas en temas de desarrollo social (incluyendo género) han tenido los resultados esperados, mismos que se plasman en el plan de desarrollo.

Figura 10: evaluación del ejercicio del presupuesto



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en agosto de 2012.

Implicaciones de la falta de información del gasto desagregada por sexo

La falta de datos disociados por sexo tiene importantes impedimentos en el desarrollo de los presupuestos públicos que promuevan la equidad de género, esto debido a que por un lado limita la aplicación eficiente de evaluación el impacto por género de las diferentes categorías de gasto, incluyendo mediciones e indicadores de productos y resultados, y con base en este análisis proponer cambios para los siguientes años, a la luz de los indicadores. No se puede establecer la relación de género si sólo se cuenta con información para mujeres.

Cabe mencionar que en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003 se dispuso la obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por género (Artículo 54, apartado I, pág. Adicionalmente, se exigió la presentación de una evaluación donde se debería incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres (Artículo 54, apartado IV, pág.37).

Por otra parte, Se identifican los presupuestos públicos sensibles al género como gastos etiquetados sólo para mujeres, lo cual en términos teórico-conceptuales no corresponde con el concepto de género. El género no tiene que ver sólo con mujeres, se define a partir de las relaciones entre mujeres y hombres. La inclusión de la perspectiva de género en el presupuesto de egresos en la mayoría de los casos se limita a la etiquetación de acciones públicas para mujeres, lo cual no siempre trae consigo un

mejoramiento en la situación de subordinación de la población femenina (Inmujeres 2005).

¿Qué se ha hecho a nivel estatal para la incorporación de la perspectiva de género en la política pública?

El análisis del marco normativo y de las acciones afirmativas realizadas por medio de la política pública ha permitido identificar algunas buenas prácticas (Inmujeres 2015), para el caso del estado de sonora tenemos las siguientes:

- Conformación de mesas interinstitucionales para impulsar la armonización jurídica, encabezadas por secretarías de finanzas, las Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados y las Instancias de la Mujer de las entidades federativas.
- Elaboración de presupuestos de egresos estatales con referencia directa a los recursos para eliminar desigualdades entre mujeres y hombres.
- Incorporación de la perspectiva de género en las leyes estatales de presupuesto como componente de la gestión basada en resultados y la evaluación del desempeño.
- Indicación, en las leyes de presupuesto, para elaborar programas operativos y sus respectivos presupuestos con perspectiva de género como medio para transversalizar la estrategia de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en las políticas, planes y programas, así como en la gestión pública de la entidad.
- Promoción de anexos al Presupuesto de Egresos Estatal con recursos etiquetados para la igualdad de género, como una medida especial de carácter temporal

mientras se avanza en la transversalización de la perspectiva de igualdad de género en la gestión pública.

- Inclusión del concepto de igualdad sustantiva de género como criterio de evaluación y rendición de cuentas sobre el gasto público.

Capítulo IV. Metodología de la investigación

Enfoque de la Investigación

Esta investigación es de carácter cualitativo, aun y cuando hay datos cuantitativos que se aborden para enriquecer el tema, la esencia del estudio es de carácter cualitativo. De acuerdo a Hernández, Et. Al. (2010) la investigación cualitativa es recomendable cuando el objeto de estudio ha sido poco explorado, nos dice que “se enfoca en comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto”, también nos menciona que este es el enfoque ideal para el investigador que busca destacar principalmente lo que la gente dice, toda vez que este enfoque tiene mucho trabajo de escuchar y reproducir las expresiones verbales y gestuales, lenguaje y prácticas sociales de los sujetos, por lo que este enfoque es adecuado para profundizar en las opiniones y perspectivas de los participantes, por su parte Hernández et al. (2010) menciona que una de las principales características de este enfoque es que el valor de los resultados no puede ser cuantificable o medible. Por otra parte Marradi, Archenti y Piovani (1998) nos dice que la investigación de modo cualitativo es una forma de extraer información donde las respuestas son guiadas en los acontecimientos vividos.

En palabras exactas de Rodríguez, G. et al (1996)

“...la investigación cualitativa no es tarea que se asocie a un momento dado en el desarrollo del estudio. Más bien, resulta el fruto de todo el trabajo de investigación. En ocasiones el problema de investigación se define, en toda su extensión, sólo tras haber completado uno o varios ciclos de preguntas, respuestas y análisis de esas respuestas. (...) Al investigador cualitativo le pedimos que ofrezca, no una explicación parcial a un problema como el modo que presenta un determinado

conjunto de variables condición la forma en que se nos muestra otro conjunto de variables– sino una comprensión global del mismo”.

De acuerdo a lo anterior, esta investigación es de corte cualitativo ya que se pretende dar un análisis que triangule la teoría, los hallazgos y la reflexión sobre la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto público estatal, esto se lograra mediante la interpretación documental de leyes, tratados y convenciones, jurisprudencia, políticas públicas hasta llegar a conocer la perspectiva de los actores que se sujetan a la aplicación del presupuesto público actual. De acuerdo con los autores mencionados con antelación esta investigación no contiene datos que se puedan medir de forma cuantitativa.

Método de investigación: Hermenéutica

De acuerdo al diccionario de la real academia de la lengua española, el término “Hermenéutica” viene del griego ἐρμηνευτικός hermēneutikós que significa: “saber, explicativo o interpretativo” y se define como el arte de interpretar textos, originalmente textos sagrados. En la filosofía de Hans-Georg Gadamer (2006), definía hermenéutica como teoría de la verdad y el método que expresa la universalización del fenómeno interpretativo desde la concreta y personal historicidad. Gadamer (1960) sostiene que la gente tiene una conciencia históricamente moldeada, para este caso hablaríamos que la conciencia del ser humano es un efecto de la historia y todos los sujetos estamos insertos en la cultura e historia de nuestro tiempo y lugar. Según Virkler: “Hermenéutica es la tarea de encontrar lo que significaba originalmente un texto y aprender a oír ese mismo significado en una variedad de contextos nuevos o diferentes”

La hermenéutica es el método que se utilizó para la presente investigación, toda vez que la orientación y el sentido de esta investigación van dirigidos por la interpretación

de la norma jurídica sobre el derecho de igualdad, asimismo, es necesario hacer una interpretación de las políticas públicas referentes a género y su asignación presupuestal, para conocer el verdadero significado y sentido de la norma y política pública y contrastarlo con los resultados deseados con los resultados obtenidos. Las ventajas de utilizar el método hermenéutico consisten en que es posible llegar el esclarecimiento interpretativo y diagnóstico de una situación, la hermenéutica permite la formulación de estrategias de acción directa, hace posible la implementación y evaluación de las estrategias de acción, permite la aclaración de la situación relevante a través de nuevas definiciones de problemas (Gadamer 1986)

De acuerdo a Gadamer (1986) las ventajas de utilizar el método hermenéutico consisten en que es posible llegar el esclarecimiento interpretativo y diagnóstico de una situación, la hermenéutica permite la formulación de estrategias de acción directa, hace posible la implementación y evaluación de las estrategias de acción, permite la aclaración de la situación relevante a través de nuevas definiciones de problemas.

Partiendo de que la hermenéutica es “la pretensión de explicar las relaciones existentes entre un hecho y el contexto en el que acontece” (Grodin, 2002:1), este estudio tiene la pretensión de explicar la relación entre la eficacia de la norma jurídica para garantizar el derecho de igualdad a través de crear un presupuesto con perspectiva de género, es por eso que la hermenéutica es el método ideal para cumplir con ese objetivo.

Técnica de Investigación

La técnica que se usa para el tratamiento del presente documento es la investigación narrativa oral y escrita, esta se llevara a cabo con el fin de conocer mediante recursos

narrativos de participantes activos de las dependencias Instituto Sonorense de la Mujer, Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora, Consejo Estatal Contra las Adicciones y C5I, su opinión y analizar las estadísticas de atención que manejen para obtener un panorama más amplio respecto a la atención especializada que se brinda en el estado de Sonora, para materializar la eficacia del plan de acción sobre la incorporación del término género en el presupuesto en la realidad y no solo en el discurso.

De acuerdo a algunos autores que hablan sobre la investigación narrativa, esta es “una de las maneras más recomendables de aprender y ejercitarse en la puesta en práctica de esta modalidad de generación de conocimientos es formando parte de pequeños grupos de personas que se reúnen con frecuencia para compartir sus textos narrativos” (Blanco 2011).

Se propone esta técnica de investigación toda vez que, se tomaran en cuenta para estudio documentos escritos como leyes federales y estatales, jurisprudencia, tratados internacionales, programas, planes y proyectos de política pública y también se llevara a cabo la investigación por medio de la narración de los sujetos propuestos con antelación, lo cual se lograra por medio el levantamiento de datos basados en un estudio comparativo.

La obtención de datos de las dependencias mencionadas en el párrafo anterior, permitirá tener un marco general sobre los puntos de impacto en donde se podría mejorar en relación a la igualdad de género si se tuviese un presupuesto con perspectiva de género, sin embargo, para llegar a obtener herramientas concretas sobre áreas de oportunidad y los beneficios de presupuestar con perspectiva de género, se hará un estudio comparativo con la comunidad de Andalucía, España

El utilizar un método comparativo de investigación según Sampieri, “es un procedimiento sistemático de contrastación de uno o más fenómenos, a través del cual se buscan establecer similitudes y diferencias entre ellos. El resultado debe ser conseguir datos que conduzcan a la definición de un problema o al mejoramiento de los conocimientos sobre este”.

En tal sentido se lleva a cabo un estudio comparativo entre el Estado de Sonora y las practicas realizadas en la comunidad de Andalucía, España, dicha comunidad ha sido de referente internacional por sus resultados favorables en la implementación de un presupuesto con perspectiva de género, en relación con sus índices de desigualdad, lo cual a incrementado.

La muestra, sus implicaciones y la estrategia adaptada

En base a que el eje central de esta investigación es la planeación estratégica del presupuesto público agregando la perspectiva de género, el universo en el que impacta la repartición de recursos del estado de Sonora es evidentemente de impacto general en la población sonorenses, es por ello que en base a una selección aleatoria se seleccionaron cuatro dependencias de gobierno para recabar información relevante que permita tener un mapa general sobre la situación actual de la repartición de recursos y conocer si es o no eficiente la forma actual de la distribución presupuestal.

En el estado de Sonora, la institución de mayor impacto en temas de género es el Instituto Sonorense de la Mujer (ISM) el cual tiene como misión “Crear, fomentar y ejecutar las políticas públicas que propicien la no discriminación, la igualdad y equidad de oportunidades, de trato entre los géneros, de toma de decisiones y de los beneficios del desarrollo, así como acciones afirmativas que garanticen el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres.” ISM (2018).

Se procedió a analizar cuáles son los programas de acción que ha tomado el ISM entre sus prioridades y así se encontró el “Programa Unidades de Género”, este programa se enmarca en las disposiciones de los organismos internacionales, para impulsar las medidas que propicien la eliminación de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, se eligió este programa sobre otros toda vez que va íntimamente ligado al objeto de esta investigación ya que las funciones de este programa son: contribuir al cumplimiento de la normativa vigente en materia de igualdad entre mujeres y hombres en la organización; Impulsar la política de igualdad en la dependencia u organismo; Estudiar y aprobar los recursos necesarios para el desarrollo del programa de trabajo y de la estrategia de implantación de la transversalidad de género.

La segunda instancia que se tomó como muestra de estudio es la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del estado de Sonora (PPNNA), ésta institución es parte del sistema DIF (Desarrollo Integral de la Familia), la PPNNA se encarga de la protección integral de niñas, niños y adolescentes en los sentidos que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta Ley y demás disposiciones aplicables⁶, ésta institución se encarga de recibir denuncias en las que se mencione que se está vulnerando el derecho de menores de edad y se encarga de generar planes de restitución de los mismo, el principal interés de la institución es interponer ante cualquier escenario el interés superior de la niñez; también es la instancia encargada de regular los Centros de Asistencia Social (CAS), que son los albergues para niñas, niños y adolescentes cuyas familias no pueden hacerse cargo de sus

⁶ Atribuciones que dispone el artículo 122 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para las Procuradurías de Protección

cuidados por no contar con las habilidades, capacidades o aptitudes básicas necesarias para el cuidado y crianza de los niños/ adolescentes involucrados.

Se recabo información también del Consejo Estatal Contra las Adicciones del Estado de Sonora (CECA), el cual es parte de la secretaria de salud del estado, ésta dependencia es importante porque la prevención de adicciones y el tratamiento para la solución de las mismas en un eje central como tema de salud, esta dependencia se encarga de generar los programas de acción tendientes a prevenir y combatir cualquier tipo de adicción (drogas, tabaco, alcohol), CECA esta presidido por el Gobernador del estado en turno, y es coordinados por el Secretario de Salud local o los Jefes de los Servicios Coordinados de Salud Pública del Estado, el presupuesto que se recibe y como se aplica depende del presupuesto designado para la Salud Pública del estado.

La cuarta dependencia de la cual se recabo información para el objeto de estudio de esta tesis es C5I, en el año 2006 se inició con el proyecto del Centro de Control: Comando, Cómputo, Coordinación e Inteligencia, el cual se modernizo dejando de ser C4 con el objetivo de ser un área completamente reestructurado para la recepción, canalización y atención inmediata de denuncias, C5I es el centro donde se reciben todas las denuncias hechas al teléfono de emergencia 911, aquí se encargan de asignar unidades de apoyo como policías, ambulancias, bomberos, etc. y brindar atención telefónica a cualquier tipo de emergencia que se presente.

Capítulo V. El caso del presupuesto de Andalucía, España.

Mejores Prácticas

Para los investigadores, cuando llevan a cabo una evaluación de algún proyecto o programa, uno de los principales objetivos que se tienen que plantear es la búsqueda de “lecciones aprendidas” y “mejores prácticas” (Q.Patton, 2001). Tras la evolución en las diferentes formas de investigación, el gobierno federal, estatal y local, se esmeran en perseguir las mejores prácticas en educación, salud, infraestructura y en sí enfatizar cualquier tipo de práctica que los lleve a mejorar su oferta al público.

El equipo de investigación de Best Practices, LLC identificó dimensiones clave del desempeño o subelementos que conforman la base estratégica para la implementación de mejores prácticas en los procesos ya existentes, y son:

1. Vincular las mejores prácticas con la ejecución de estrategias.
2. Sistema de identificación de mejores prácticas.
3. Sistema de reconocimiento de mejores prácticas.
4. Divulgación de mejores prácticas.
5. Sistemas para compartir conocimientos sobre mejores prácticas.
6. Desarrollo continuo de mejores prácticas.⁷

El conjunto de prácticas que se consideren novedosas en otros gobiernos y cuyos resultados hayan sido positivos, pueden trascender a resultados positivos en otros gobiernos, de eso se tratan las mejores prácticas en materia de política pública. La idea

⁷ Best Practices, LLC, Knowledge management of internal best practices, 2001, <http://www.best-in-class.com/>.

principal de las mejores prácticas es observar las prácticas de otros lugares y sus resultados para poder aplicarlos localmente.

Tanto las evaluaciones orientadas a emitir juicios como las orientadas a producir mejoras implican un uso instrumental de los resultados. Éste ocurre cuando después de la evaluación se produce, por lo menos en parte, una decisión o una acción; por el contrario, implica el uso de evaluaciones para influir en las ideas y profundizar la comprensión con un incremento de los conocimientos. Dichos conocimientos pueden ser tan específicos como clarificar el modelo de un programa, probar una teoría, distinguir entre varios tipos de intervenciones, ideas para medir impactos, las lecciones aprendidas o la presentación más detallada de alternativas de políticas. En otros casos, el uso conceptual resulta más vago, de manera que los hallazgos podrían disminuir la incertidumbre, aclarar cuestiones, dejar en claro a patrocinadores y personal lo que en realidad experimentan los participantes, mejorar la comunicación y facilitar el intercambio de percepciones.

Presupuesto con perspectiva de género “el caso de Andalucía”

En el apartado escrito con antelación, se relata la idea de orientar la política pública hacia las mejores prácticas. En cuestión de presupuestos es complicado querer utilizar tal cual el modelo aplicado en otro lugar geográfico, partiendo de la idea de que el presupuesto debe ser hecho a la medida y necesidades específicas de cada región; sin embargo, se pueden resaltar los principales puntos estratégicos y adaptarlos a las necesidades locales.

Para efectos de observar mejores prácticas en materia de presupuesto con perspectiva de género, se analizara el presupuesto de Andalucía, España; ésta es la

comunidad autónoma más poblada de España con 8.370.368 habitantes⁸, se compone por ocho provincias Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, siendo ésta última su capital y sede de la junta de Andalucía (la junta de Andalucía funge como el equivalente un gobierno estatal)⁹ (Junta de Andalucía, 2017) .

Figura 11: Mapa de la Comunidades y provincias de España



Fuente: Junta de Andalucía¹⁰

La Comunidad Autónoma de Andalucía¹¹ desarrolla desde hace varios años una experiencia de integración de la dimensión de género en el presupuesto público, desde el convencimiento de que la igualdad entre mujeres y hombres es un requisito imprescindible para aumentar el crecimiento económico, el bienestar y la cohesión social. Desde este

⁸ <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia./padron/index.htm>

⁹ <http://www.juntadeandalucia.es/index.html>

¹⁰ http://agrega.juntadeandalucia.es/visualizar/es/es-an_2011042913_9133128/true

¹¹ La iniciativa de presupuesto con perspectiva de género en Andalucía es puesta como ejemplo de experiencia exitosa en muchas recientes publicaciones sobre el tema, especialmente en organismos multilaterales como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional o la Unión Europea. Véase en la bibliografía de este artículo: Stotsky, J. (2006) y Quinn, S. (2010).

enfoque, el presupuesto cuenta con capacidad suficiente no sólo para reorientar las políticas públicas hacia la igualdad sino también para producir el cambio cultural en el seno de la administración. A continuación, se expondrán cuáles han sido las fases del proceso de presupuesto y género en la Administración andaluza, así como los retos a los cuales se enfrenta su aplicación en estos momentos.

La Junta de Andalucía ha desplegado numerosas iniciativas innovadoras en los últimos años para contrarrestar las desigualdades de género, siendo una de las más consolidadas, la de presupuestación con perspectiva de género, liderada por la Consejería que ostenta la responsabilidad en materia de hacienda. En Andalucía, se ha implementado una estrategia multifacética, sistemática y coherente que se ha convertido en una experiencia de referencia tanto en el nivel nacional como internacional.

La integración de la perspectiva de género en la política presupuestaria tiene ambas dimensiones, igualdad y eficiencia económica, las cuales contribuyen a diseñar políticas más efectivas. Un presupuesto responsable con el género favorece la creación de un círculo virtuoso en el cual la política en sí misma facilita la reducción de la desigualdad de género (Budlender , 2002).

El presupuesto público está siendo utilizado en la Comunidad Autónoma de Andalucía desde el año 2003 como una herramienta para aplicar la transversalidad de género en las políticas públicas, lo que supone partir del principio de que éstas no necesariamente tienen en cuenta las diferencias por razón de género de las personas a las que van dirigidas, y por tanto es imprescindible que integren la dimensión de género, para que puedan adaptarse mejor a las necesidades, intereses y condiciones de hombres y mujeres. Este enfoque fue impulsado a partir de la IV Conferencia para el avance de las

Mujeres que se celebró en Pekín en 1995 y ha sido asumido por Naciones Unidas y la Unión Europea como una estrategia imprescindible para avanzar en igualdad de género desde las instancias públicas.

Desde el punto de vista presupuestario, la introducción de la perspectiva de género constituye una oportunidad para avanzar hacia un presupuesto orientado a resultados. Se trata de desplazar el centro de interés desde los recursos hacia elementos de análisis que aporten información relevante sobre la consecución de objetivos. Como afirma Shick (2000), la perspectiva de género conlleva una revisión y adaptación de las técnicas presupuestarias tradicionales y la introducción de cambios metodológicos que faciliten que los incrementos del gasto estén en relación a la mejora del desempeño.

Con el afán de seguir mejorando la eficacia de las políticas dirigidas a reducir las brechas de género en Andalucía, la entonces Consejería de Economía y Hacienda recibe en 2003 el encargo de impulsar y liderar esta nueva línea de trabajo, colocando la iniciativa en el centro mismo de la toma de decisiones políticas y financieras del gobierno andaluz.

Fases del presupuesto Andaluz

La experiencia de presupuesto con perspectiva de género en Andalucía puede dividirse en cuatro fases principales. La primera la constituye la creación del necesario desarrollo normativo. Como se verá más adelante, este corpus afectará a algunos de los requisitos fundamentales para desarrollar la transversalidad a través del presupuesto, por ejemplo, el tratamiento de los datos estadísticos.

La segunda fase se inicia con la materialización de la ley en dos elementos fundamentales: la creación de una comisión interdepartamental y del Informe de evaluación de impacto de género del presupuesto. De manera paralela, se inicia la tercera fase, esto es, la

integración de la perspectiva de género en el proceso presupuestario general. A partir de 2007 comienza la cuarta fase, con la planificación y puesta en marcha de una estrategia a medio plazo, el llamado Proyecto G+, con el objetivo de que la presupuestación con enfoque de género se lleve a cabo en todas las fases del proceso, en todas las áreas de competencia y por todos los agentes implicados en cada uno de los centros directivos.

Figura 12: fases de la estrategia de Andalucía.



Fuente: consejería de hacienda y administración pública; Junta de Andalucía.

Primera fase: Desarrollo normativo sobre presupuesto con perspectiva de género en Andalucía.

El inicio de la experiencia de presupuesto con perspectiva de género en Andalucía está marcado por la publicación de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma Andaluza para 2004.

Dicha norma establece la necesaria emisión de un informe de evaluación del impacto de género del contenido de todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno. Asimismo, y al objeto de garantizar que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma sea un elemento activo a tal fin, la citada norma crea una Comisión dependiente de la Consejería competente en materia de Hacienda con participación del Instituto Andaluz de la Mujer, que emitirá el informe de evaluación sobre el anteproyecto de ley de presupuestos. Dicha Comisión impulsará la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías y la realización de auditorías de género en las Consejerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía.

Es importante mencionar que la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma la efectiva igualdad de hombres y mujeres, y para ello promueve la plena incorporación de estas últimas a la vida social, garantizando la igualdad de oportunidades entre ambos sexos en todos los ámbitos. Asimismo, en materia de gasto público determina la necesaria asignación equitativa de los recursos disponibles en orden a la satisfacción de las necesidades a cubrir, teniendo en cuenta los principios de estabilidad económica, eficiencia y economía que han de guiar su programación y ejecución.

Uno de los aspectos fundamentales para el avance de la presupuestación con perspectiva de género es contar con datos estadísticos desagregados por sexo. Así se recoge en la Ley 4/2007, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010. Este Plan establece el género como eje transversal e

incorpora la variable sexo de manera sistemática a la totalidad de las operaciones y explotaciones estadísticas.

Anualmente, se publica la orden de elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma que, entre otros aspectos, regula las prioridades y criterios de presupuestación, siendo la valoración del impacto de género una de las variables a tener en cuenta en el proceso de asignación de los recursos. Dicha orden dedica un anexo a la elaboración del informe de impacto de género del presupuesto.

Segunda fase: la Comisión de evaluación de impacto de género del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Informe de impacto de género del presupuesto.

Como se ha mencionado anteriormente, la Consejería de Hacienda y Administración Pública (antes de Economía y Hacienda) es la entidad responsable de impulsar, coordinar y liderar lo contenido en la normativa sobre presupuesto con perspectiva de género. Es una oportunidad para planificar y gestionar acciones de política con una mayor sensibilidad hacia las necesidades de hombres y mujeres, pero también para aplicar un concepto de política presupuestaria que se acomode mejor a los retos que imponen la responsabilidad fiscal y la disciplina presupuestaria.

Y así ha sido entendido también por el conjunto de organismos de la Junta de Andalucía, en la medida en que el enfoque de igualdad, además de un indudable valor para la gestión presupuestaria —ya que aporta mayor eficacia y eficiencia a cada programa— obliga a repensar, da sentido y valoriza las tareas de las personas implicadas ya que se trabaja para objetivos de alto nivel a partir de decisiones de menor envergadura, coordinadas horizontalmente (Lozano, Aguilera y García, 2008).

Para ello se crea una estructura orgánica específica, la ya mencionada Comisión de evaluación de impacto de género del presupuesto, pieza fundamental de la estructura de este modelo ya que aporta el conocimiento más cercano al ámbito de competencia y asegura tanto la coordinación como la diseminación del proyecto a todos los órganos y departamentos implicados.

Esta Comisión está formada por dos vocales (un hombre y una mujer) de cada Consejería, además de dos personas provenientes de dos organismos autónomos, el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) y el Instituto de Estadística de Andalucía (IEA), estratégica y técnicamente imprescindibles para el proceso del presupuesto con perspectiva de género. El IAM representa a la entidad, la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, que marca los objetivos de igualdad de género de toda la política andaluza; y el IEA es el organismo que tiene la responsabilidad de desarrollar los datos estadísticos necesarios para diagnosticar la realidad con enfoque de género y para contar con datos desagregados por sexo.

La presidencia de la Comisión la ostenta la Viceconsejería con responsabilidad en materia de Hacienda, mientras que la vice-presidencia está ocupada por la persona titular de la Dirección General de Presupuestos. En el seno de esta Comisión se elabora anualmente el Informe de impacto de género del Presupuesto (el cual se detalla más adelante), y se discuten y consensuan los pasos que han de darse para seguir avanzando en el proceso de aplicación de la estrategia. Además, los dos vocales que cada Consejería tiene en este órgano constituyen una vía de comunicación directa para difundir el trabajo en el centro directivo ya que todos ellos cuentan con responsabilidad presupuestaria y técnica al más alto nivel.

El Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto es el documento en el que se analiza cuál va a ser el impacto que la inversión de los recursos públicos va a tener en los hombres y mujeres andaluces para el próximo ejercicio. Se trata de una evaluación para observar los recursos destinados a las medidas de política ideadas para corregir las desigualdades que persisten en la realidad.

Tras seis ediciones, el Informe se ha consolidado como un documento imprescindible de evaluación, pero también de seguimiento en un entorno de gran exposición pública por el momento en el que se produce su elaboración y publicación. Actualmente, desde el punto de vista instrumental, el Informe tiene también un carácter pedagógico para los centros directivos, ya que sistematiza la información presupuestaria que sirve de base para medir los avances en la integración del enfoque de género en las distintas acciones de política y su traducción al presupuesto. En el mismo se vuelcan, además, los avances que las diversas consejerías realizan en la diagnosis del potencial impacto que las decisiones sobre el uso de los recursos puede tener en la ciudadanía por razón de género. De esta forma, áreas como el urbanismo o el medio ambiente, que tradicionalmente han sido consideradas neutras desde el punto de vista de género para el nivel de competencia de la administración andaluza, muestran importantes avances en este sentido en el último año.

Tras un capítulo introductorio en el que se recogen los principales hitos de la aplicación de la estrategia el año anterior, la información se estructura en torno a un esquema, denominado el modelo de las 3-R /3T, inspirado en una metodología de trabajo sueca¹², que sirve de marco analítico general para aplicar la transversalidad al presupuesto

¹² El modelo de las3Rse crea en los años noventa en el seno de la *Asociación sueca de autoridades locales* con el objetivo de aplicar la transversalidad de género en las municipalidades. Posteriormente, se ha convertido en una de las metodologías más utilizadas por las administraciones a diferentes niveles en los países nórdicos.

anual. La lógica que subyace en este Informe consiste, en primer lugar, en facilitar la información necesaria a los órganos gestores de los recursos públicos para que sean capaces de tomar decisiones informadas sobre la realidad desde la perspectiva de género, evitando la idea de la aparente neutralidad de las políticas o el uso de estereotipos sobre las necesidades de mujeres y hombres. En segundo lugar, partiendo de hechos y datos, se realiza un análisis previo del impacto que estas medidas y sus recursos presupuestarios asociados tendrán sobre la ciudadanía (Martínez Aguayo, 2008).

Los tres elementos principales en los que se organiza el documento son Realidad, Representación y Recursos-Resultados, los cuales, como decíamos, se analizan de manera paralela a tres dimensiones temporales (las 3 T), pasado, presente y futuro.

En primer lugar, se presenta un análisis desde la perspectiva de género de la Realidad sobre la cual se toman decisiones presupuestarias. En este apartado es particularmente importante el trabajo de colaboración que se establece entre las consejerías y el organismo responsable de la recogida y tratamiento de los datos estadísticos, el Instituto de Estadística de Andalucía (IEA). Los datos son seleccionados en virtud de su relevancia en el área de competencia de cada consejería, pero también buscando la coherencia con los indicadores utilizados internacionalmente para medir las desigualdades de género, especialmente en el marco de la Unión Europea y de las Naciones Unidas. Cada año se añaden nuevos indicadores con el objetivo de facilitar información en las áreas de competencia que han sido menos tratadas, al menos en Andalucía, desde el punto de vista de género.

La segunda R la constituye la Representación, un capítulo en el que se reúne cuál es la composición por sexo de los puestos de toma de decisiones y de gestión de las políticas

de la administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, compuesta por más de 250,000 personas. Como es conocido, el análisis intra-organizacional constituye una de las vertientes del proceso de transversalidad de género que muestra hasta qué punto la institución es sensible a la igualdad de género en la selección, promoción y condiciones laborales de su personal y es capaz de aprovechar las mejoras de productividad, eficacia y eficiencia asociadas a la diversidad de género a lo largo de los años.

La información sobre el personal se obtiene de la explotación de fuentes internas y hacen referencia a la situación real de la plantilla. En el Informe correspondiente al Presupuesto 2011 se incluyen los análisis específicos de la práctica totalidad de colectivos: personal de administración general, personal docente, personal sanitario y personal directivo de las empresas públicas.

El tercer y último apartado del Informe lo constituyen los **Recursos-Resultados**, en el que se incluyen varios elementos fundamentales para analizar las potencialidades que tiene el presupuesto en la reducción de las desigualdades detectadas en la realidad andaluza, utilizando la tercera dimensión temporal, la del futuro.

A partir del análisis macro se analiza la evolución de la asignación de los créditos desde el punto de vista de su relevancia de género teniendo en cuenta la clasificación G+ de los programas presupuestarios, cuya descripción se aborda con posterioridad. En el Informe para el Presupuesto 2011 de los recursos presupuestarios muestra que, a pesar del ajuste del gasto experimentado en consonancia con el compromiso de estabilidad presupuestaria y la reducción del déficit, se mantiene el compromiso con las políticas sociales y los servicios públicos, esenciales para seguir impulsando la igualdad entre hombres y mujeres.

A continuación, cada una de las Consejerías recoge un diagnóstico de la situación de la igualdad en su ámbito de competencia, y analiza el impacto que las medidas contenidas en los programas presupuestarios tendrán según los objetivos marcados por la política de igualdad, utilizando para ello una batería de indicadores presupuestarios de género. Sobre este particular, la experiencia aconseja incidir de forma permanente en la mejora de la calidad de los mismos más allá de la obligatoria desagregación por sexo.

En resumen, el Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto se ha convertido en un instrumento imprescindible para el propio presupuesto, tanto por el aprendizaje, el trabajo y el análisis que se genera en todo el proceso de elaboración como por el resultado en sí mismo, ya que es el documento de referencia para las personas responsables de la gestión durante el resto del ejercicio presupuestario.

Tercera fase: Integración de la dimensión de género en el proceso presupuestario

Una vez fijadas las primeras piezas fundamentales (normativa, Comisión de impacto de género e Informe de evaluación de impacto de género), la dimensión de género comienza a ser incardinada de manera paulatina tanto en la red de trabajo como en los procedimientos rutinarios del presupuesto.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el proceso de elaboración presupuestaria se inicia en mayo con la publicación de la Orden de elaboración del presupuesto, tras la cual se inician las reuniones de coordinación de todos los niveles técnico-políticos implicados en la operación; reuniones en la que la perspectiva de género se sitúa como un punto más del orden del día. De manera paralela, la Comisión de evaluación de impacto de género celebra sus reuniones en el marco de la programación general presupuestaria un mínimo de cuatro veces al año.

A lo largo del mes de julio se elabora desde la Vicepresidencia de la Comisión, es decir, la Dirección General de Presupuestos, un informe que contiene una evaluación de género del borrador de anteproyecto del presupuesto que las consejerías están obligadas a presentar. Esta evaluación forma parte de la documentación manejada a nivel macro y en las reuniones de negociación de nivel técnico que se celebran entre las Secretarías Generales Técnicas y la Dirección General de Presupuestos. Por último, hay que destacar que en las actividades de formación, organizadas por la Dirección General de Presupuestos, que se celebran a lo largo del año, pero especialmente en el momento de inicio de la elaboración del presupuesto, se da un espacio preeminente a los presupuestos sensibles al género.

Asimismo, la labor de apoyo permanente que se lleva a cabo desde la propia Dirección General de Presupuestos a los gestores técnicos y presupuestarios de las consejerías constituye otra de las claves del éxito de la experiencia. La promoción de la participación, el intercambio y la cooperación entre el centro impulsor y el resto de departamentos son imprescindibles para la sostenibilidad de la iniciativa, ya que se pide un sobreesfuerzo añadido a la labor presupuestaria, tradicionalmente compleja y con una carga de trabajo importante que se concentra en buena parte al final de proceso y coexiste con otros procedimientos de naturaleza rutinaria.

Durante los últimos años se han introducido importantes novedades para facilitar la inserción de la dimensión de género en el resto de la documentación presupuestaria ya que se han incluido en las guías de elaboración del Informe Económico-Financiero y en la Memoria de Ingresos y Gastos pautas para integrar el análisis de género en las acciones

previstas. Con ello se da un paso más en la materialización de la transversalidad en las rutinas y procedimientos.

Para efectos de coherencia y secuencia, se ha optado por marcar este proceso de integración como una de las fases de la experiencia del presupuesto con perspectiva de género. No obstante, desde el punto de vista secuencial, es necesario señalar de nuevo que se trata de un proceso paralelo y simultáneo al resto de etapas.

Cuarta fase: La metodología de cambio cultural -el Proyecto G+

La elaboración del presupuesto con perspectiva de género en la Administración andaluza es una operación de gran envergadura tanto por su dimensión funcional y económica, como por su diversidad orgánica y su volumen de personal. Por esta razón, a partir del año 2007, se comienza a reflexionar sobre la necesidad de avanzar en la faceta instrumental del proceso. Para ello se crea una metodología específica, el Proyecto G+, adaptado a las características de la Administración andaluza para ser implementado de manera gradual.

El objetivo general de esta metodología es facilitar la consecución de una planificación, gestión y evaluación presupuestaria que tenga en cuenta las necesidades e intereses de hombres y mujeres; centrando los esfuerzos en los programas presupuestarios con mayor responsabilidad y capacidad para conseguir avances en igualdad de género. Además, pretende conseguir el necesario cambio cultural en la organización y la puesta a disposición del personal de instrumentos útiles tanto para el análisis de la realidad en la que actúan los programas como para la planificación de las actuaciones.

Para conseguir este objetivo, se definió una clasificación de los programas, síntesis de los resultados obtenidos a partir de tres análisis relacionados. En primer lugar, la información obtenida de las consultas que se realizaron a través de varios instrumentos

(encuestas, entrevistas, etc.) a todos los órganos directivos de las consejerías de la Junta de Andalucía¹³, en los que éstos pudieron mostrar su valoración técnica sobre la relevancia desde el punto de vista de género de las competencias de su programa presupuestario y de las del resto de programas. En segundo lugar, el análisis desde el punto de vista de género de las competencias que la Administración andaluza tiene sobre cada uno de los ámbitos concretos en los que actúa. Por último, el consenso académico sobre el grado de relevancia de los distintos ámbitos de trabajo para la igualdad entre hombres y mujeres.

Los criterios en torno a los cuales se organizaron los diferentes programas fueron cinco. En primer lugar, se hizo una distinción entre los programas que se podían considerar pertinentes desde el punto de vista de la igualdad y los que no, es decir, entre los que tenían efectos directos y/o indirectos sobre personas y los que no lo tenían.

Los programas que constituyen el primer grupo, es decir, con incidencia sobre personas, fueron clasificados según los cuatro criterios siguientes:

1. Poder transformador: el ámbito en el que actúa el programa es reconocido como motor de cambio en igualdad de género.
2. Capacidad de impacto: el número de personas que se ven afectadas por las actuaciones del programa.
3. Relevancia funcional: el programa tiene competencias para actuar y éstas son relevantes en relación con la igualdad de género.
4. Gestión de personal: el programa tiene efectos sobre la gestión del personal de los centros de trabajo de la Junta de Andalucía.

¹³ Para más información sobre los materiales e instrumentos metodológicos de la experiencia, véase la sección dedicada a Presupuesto y Género en la página web de la Consejería de Hacienda y Administración Pública: www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/.

La aplicación combinada de los criterios da como resultado una escala con cuatro niveles que va de menor a mayor relevancia desde el punto de vista de género, es decir, de g0 a G+, pasando por g1 y G. Los programas g0 son los que no tienen incidencia directa ni indirecta sobre personas, es decir, los que no son pertinentes desde el punto de vista de género.

Entre los pertinentes se encuentran los g1, programas que teniendo incidencia sobre personas, son de carácter interno e instrumental. Es el caso de los programas responsables de la gestión de personal en la administración. Por su parte, los programas calificados como G son los que tienen una incidencia importante sobre personas pero con menor impacto, ya sea por el número de personas destinatarias o por el nivel y el contenido de la competencia en la que se ubica el programa presupuestario. Por último, los programas G+ son los que tienen un gran impacto sobre personas y capacidad transformadora de la realidad desde el punto de vista de género.

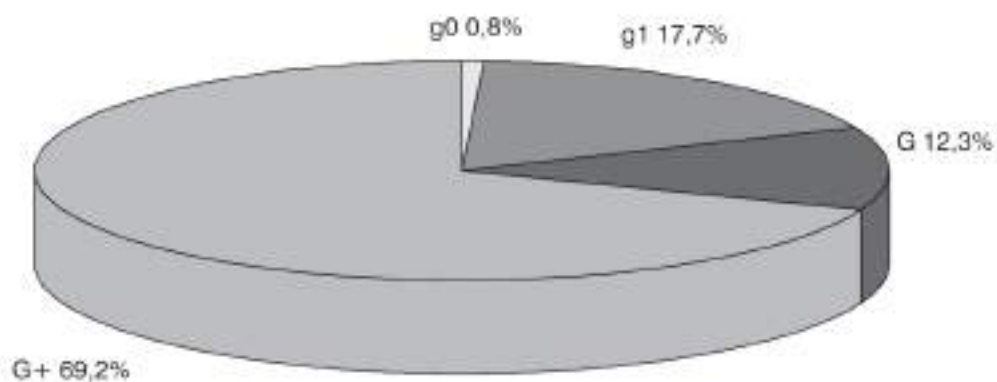
Después de un intenso período de análisis se llega a una clasificación de los programas estable, aunque sometida a revisión anual. Se trata sobre todo de contar con una metodología flexible que sea capaz de adaptarse a los cambios que se produzcan en la administración, en la realidad presupuestaria o en el contexto en el que actúa.

Así, el presupuesto se ve afectado por la reorganización interna de las consejerías con la modificación de programas presupuestarios. Con el objetivo de aumentar la eficiencia de las actuaciones públicas, los programas se han visto reducidos, pasando de 141 en 2010 a 134 en 2011. No obstante, el número de programas clasificados como G+ se ha mantenido en 39. Entre los programas, asignados con la clasificación G+, se encuentran

los relativos a empleo, igualdad entre mujeres y hombres, universidad e innovación científica, educación, salud, apoyo a las familias o atención a la Dependencia, por citar algunos de ellos (Consejería de economía y hacienda de Andalucía, 2017).

Con esta clasificación, se consigue un análisis, desde el punto de la distribución del presupuesto, que revela cuáles son las prioridades de política del gobierno y su relevancia respecto a la igualdad de género. Para el Presupuesto 2011, la distribución de programas es la siguiente:

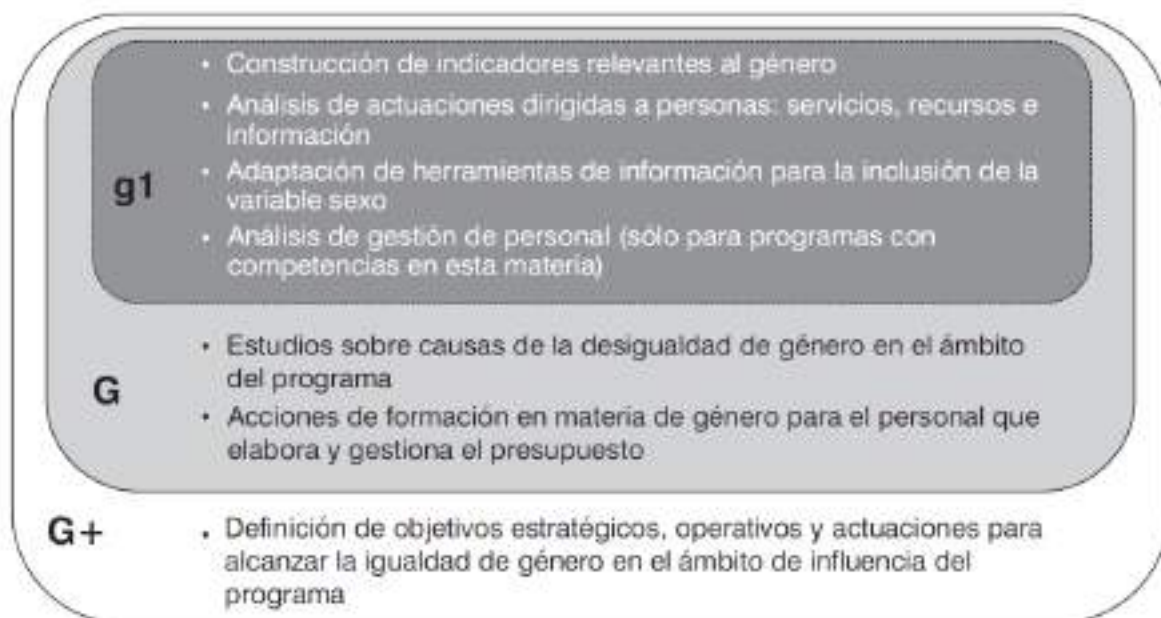
Figura 13. Estructura del Presupuesto 2011 de la Comunidad Autónoma de Andalucía según la escala G+



Fuente: consejería de hacienda y administración pública; Junta de Andalucía.

Pero la metodología G+ no es considerada únicamente como un instrumento que facilita el análisis sino también como una herramienta para impulsar la integración de género en el día a día de la gestión de las actuaciones; ya que, según el grado de relevancia que tienen los programas con respecto a la igualdad de género, se han de comprometer a desarrollar determinados objetivos específicos. Los compromisos asumidos se materializan en otro instrumento metodológico que facilita la sistematización y ordena el proceso interno: el Documento de Orientaciones Estratégicas. El DOE.G+ se concibe como hoja de ruta que permite evaluar los avances que se van realizando en el particular proceso de integración del enfoque de género en cada programa. Los DOE de los programas G+ son los que tienen el nivel máximo de exigencia en cuanto a profundidad de análisis, mejora de las herramientas y perfeccionamiento de los indicadores.

Figura 14. Compromisos DOE G+ g



Fuente: consejería de hacienda y administración pública; Junta de Andalucía.

Uno de los retos principales de la experiencia en estos momentos es mejorar los métodos de sistematización de la información ya que es necesario salvar las interrupciones producidas por la continua rotación del personal de la administración que ocasiona pérdidas de conocimiento y experiencia acumulada. Los DOE G+ fueron ideados como una guía de trabajo, pero también con el fin de que sirvieran para sistematizar lo realizado hasta el momento en el marco de cada programa presupuestario y de cada centro de trabajo.

Con el mismo objetivo, y para facilitar la labor de las personas que se incorporan a la Comisión de Impacto de Género por primera vez, se ha habilitado una serie de recursos de información especialmente dirigidos a ellas, entre los que destaca el uso de una red de computo en la Consejería de Hacienda y Administración Pública sobre el trabajo de dicha

Comisión, con documentos y bibliografía específica sobre cada una de las áreas de competencia.

Resultados del proyecto G+

La apuesta por la igualdad de género tiene importantes ventajas desde el punto de vista económico ya que permite aumentar el volumen de recursos humanos en el mercado laboral y rentabilizar la inversión en capital humano. Asimismo, disponer de un tejido productivo más complejo y diverso y de un mercado de trabajo más amplio y cualificado permite contar con bases más elevadas, lo que favorece la sostenibilidad de las finanzas públicas y por tanto el mantenimiento de servicios públicos con altas prestaciones y de calidad.

Para ello es fundamental contar con todos los recursos públicos y privados disponibles, y esto incluye sin duda al presupuesto de las administraciones públicas como instrumento para garantizar que las políticas tengan como objetivo transversal y común en las actuaciones la corrección de las desigualdades de género. El presupuesto con perspectiva de género contribuye a mejorar el conocimiento de la realidad y los resultados previstos y obtenidos por los créditos aplicados a los diferentes programas presupuestarios y por tanto, a aumentar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

En estos momentos de inestabilidad económica debido a la situación política de España, el análisis de género en el presupuesto es aún más relevante si cabe, ya que la reducción y reorganización de partidas presupuestarias debe tener la adecuada planificación y diseño de modo que no se vean afectados los avances producidos en igualdad entre mujeres y hombres en los últimos años.

Después de años de intenso trabajo, se puede afirmar que la metodología G+ ha sido asumida por la mayor parte del personal encargado de la gestión presupuestaria en los diferentes centros directivos y es reconocida como un instrumento de utilidad para la planificación de las actuaciones presupuestarias. Los resultados de la aplicación del proceso se aprecian en la evolución de los propios programas presupuestarios, ya que cada vez son más los que han integrado el análisis de género y han mejorado sus indicadores presupuestarios de género.

No obstante, es fundamental continuar manteniendo el liderazgo sostenido y una voluntad política firme para poder culminar el proceso de cambio cultural en la institución. La existencia de metodologías de trabajo, protocolos e incluso de una obligación jurídica no garantizan que vaya a mejorar el resultado de una política por sí misma.

La experiencia de elaboración de presupuesto con perspectiva de género en Andalucía cuenta con una trayectoria fructífera; sus elementos fundamentales: un Informe de evaluación de impacto del Presupuesto y la metodología del Proyecto G+, se han convertido en instrumentos de referencia para otras administraciones que, como la andaluza, considera que la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres es imprescindible para el crecimiento económico, el desarrollo y la sostenibilidad.

Capítulo VI. Definición de los puntos estratégicos del presupuesto Andaluz en comparación al estado de Sonora

Modelo jurídico del presupuesto de Andalucía

El modelo jurídico del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía está conformado por un conjunto de normas que dan sentido a la forma de presupuestar y coherencia con los objetivos sociales, las principales herramientas son el Estatuto de Autonomía para Andalucía y el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, por otra parte se presenta la Ley Orgánica 2/2012 que va dirigida a la estabilidad financiera de la comunidad, el complemento de estos textos es el eje central para referencia de su marco jurídico.

El fundamento jurídico del presupuesto Andaluz es en general de reciente creación, la inclusión de la perspectiva de género en el presupuesto está en varias leyes orgánicas las cuales se mencionara a continuación de las cuales se señalaran su principal aportación (Díaz, Et al. 2011):

Tabla 4: fundamento jurídico del presupuesto andaluz.

| LEY | FECHA DE APROBACIÓN | LINEAMIENTOS GENERALES |
|--|----------------------------|---|
| Ley 18/2003 | 29 de diciembre de 2003 | <p>Estipula la necesaria creación de un informe de evaluación del impacto de género del contenido de todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno. Asimismo, y al objeto de garantizar que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma sea un elemento activo a tal fin, la citada norma crea una Comisión dependiente de la Consejería competente en materia de Hacienda con participación del Instituto Andaluz de la Mujer, que emitirá el informe de evaluación sobre el anteproyecto de ley de presupuestos.</p> <p>Dicha Comisión impulsará la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías y la realización de auditorías de género en las Consejerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía.</p> |
| Ley Orgánica 2/2007 de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía | 19 de marzo 2007 | <p>Establece como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma la efectiva igualdad de hombres y mujeres, y para ello promueve la plena incorporación de estas últimas a la vida social, garantizando la igualdad de oportunidades entre ambos sexos en todos los ámbitos.</p> <p>Asimismo, en materia de gasto público determina la necesaria asignación equitativa de los recursos disponibles en orden a la satisfacción de las necesidades a cubrir, teniendo en cuenta los principios de estabilidad económica, eficiencia y economía que han de guiar su programación y ejecución.</p> |
| Ley 4/2007, de Estadística | 12 de diciembre | Este Plan establece el género como eje transversal e incorpora la variable sexo de manera sistemática a la totalidad de las operaciones y explotaciones estadísticas, |

| | | |
|--|-----------------|--|
| de la Comunidad Autónoma de Andalucía, | | se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía |
| Ley 12/2007 Para la promoción de igualdad de género | 26 de noviembre | Plan que se crea para la promoción de la igualdad de género, ya que es la referencia normativa en la que se marcan los objetivos de igualdad de género en Andalucía. En su artículo 8 se garantiza la vinculación de los poderes públicos en todos los ámbitos, en el cumplimiento de la transversalidad como instrumento indispensable para el ejercicio de las competencias autonómicas y ratifica lo establecido en la Ley 18/2003 antes mencionada, en relación a la consideración del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a las funciones de la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos. Concretamente, esta Comisión (que se trata en el apartado siguiente), queda finalmente establecida mediante la publicación del Decreto 20/2010, de 2 de febrero que regula sus funciones, composición y funcionamiento |
| Decreto legislativo 1/2010 de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía | 2 de marzo, | Modifica la regla quinta del artículo 34 de la Ley 5/1983, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía incluyendo el Informe de Impacto de Género del Presupuesto entre la documentación anexa al anteproyecto de Ley del Presupuesto que se cursa al Consejo de Gobierno. |

| | | |
|--|--|---|
| Orden de elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma | | Entre otros aspectos, regula las prioridades y criterios de presupuestación, siendo la valoración del impacto de género una de las variables a tener en cuenta en el proceso de asignación de los recursos. Dicha orden dedica un anexo a la elaboración del informe de impacto de género del presupuesto |
| | | |

Fuente: elaboración propia

Retomando de la tabla anterior la normatividad jurídica de Andalucía cubre los siguientes aspectos para fundamentar la creación del presupuesto con perspectiva de género y crear los mecanismos de sostenimiento:

- Crear un informe de evaluación de impacto de género de todos los proyectos de ley y reglamentos.
- Creación de comisión dependiente de Hacienda en colaboración con el instituto andaluz de la mujer que realice el informe de evaluación del proyecto de ley de presupuesto.
- Establece como principal objetivo la igualdad entre hombres y mujeres
- Sobre el gasto público hace una distribución equitativa que satisfagan las necesidades de hombres y mujeres.
- Se establece el género como eje transversal para la obtención de datos estadísticos.
- Promueve estrategias para la creación de política pública promotora de la igualdad de género.

- Promueve la valoración del impacto de género por lo que se genera un anexo en el plan presupuestal bajo la etiqueta de género.

Modelo jurídico del presupuesto de Sonora

Para el caso del estado de Sonora el marco normativo que marca el manual de programación y presupuestación 2017 basa sus acciones en las siguientes leyes:

Tabla 5. Normatividad para la planeación del presupuesto con perspectiva de género:

| |
|--|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora |
| Leyes Orgánicas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y Órganos Autónomos del Estado de Sonora. |
| Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Federal |
| Ley General de Deuda Pública Federal |
| Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios |
| Ley de Coordinación Fiscal |
| Ley General de Contabilidad Gubernamental |
| Ley de Fiscalización Superior de la Federación |
| Ley de Transparencia y Acceso a la Información |
| Ley Nacional Anticorrupción |
| Ley de Planeación del Estado de Sonora |
| Ley del Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal |
| Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Sonora |

| |
|---|
| Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Sonora |
| Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal |
| Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios |
| Ley Número 168 de la Fiscalización Superior para el Estado de Sonora |

Fuente: manual de programación y presupuestación 2017

De acuerdo a la teoría garantista de Luigi Ferrajoli “garantismo designa a una teoría jurídica de la validez y de la efectividad categorías distintas” el hecho de que para la planeación del presupuesto del estado de Sonora, se haga uso de un marco legal de dieciocho leyes no determina que el presupuesto sea eficaz en la garantía del derecho de igualdad, lo cual se prueba con la información dada en el apartado de justificación del presente estudio, en base a los datos arrojados por el IDHyG.

Ahora bien, es difícil comparar un presupuesto neutral de género a un presupuesto que ya ha adoptado las medidas necesarias y de forma exitosa ha logrado tener un presupuesto con perspectiva de género; así que tomando como modelo de mejores prácticas la comunidad Autónoma de Andalucía tenemos que hay figuras normativas con las que no contamos y pudiésemos adoptar.

Tabla 6. Comparación de figuras normativas de la Comunidad de Andalucía y del estado de Sonora.

| Figura normativa de Andalucía | Figura normativa de Sonora |
|--|--|
| Crear un informe de evaluación de impacto de género de todos los proyectos de ley y reglamentos. | Existe la evaluación del presupuesto basado en resultados del cual se genera un informe |
| Creación de comisión dependiente de Hacienda en colaboración con el instituto andaluz de la mujer que realice el informe de evaluación del proyecto de ley de presupuesto. | El instituto sonorense de la mujer coadyuva a través de diferentes programas como el programa unidades de género, sin embargo no participa de forma activa en la planeación del presupuesto. |
| Establece como principal objetivo la igualdad entre hombres y mujeres | Se establece como objetivo promover y garantizar la igualdad de género. |
| Sobre el gasto público hace una distribución equitativa que satisfagan las necesidades de hombres y mujeres. | El gasto público si incluye una etiqueta de género, sin embargo el género no participa de forma transversal. |
| Se establece el género como eje transversal para la obtención de datos estadísticos. | Los datos estadísticos no cuentan con la variable de género para todas sus mediciones. |

| | |
|---|--|
| Promueve estrategias para la creación de política pública promotora de la igualdad de género. | Se han creado programas e implementado estrategias para promover la igualdad de género |
| Promueve la valoración del impacto de género por lo que se genera un anexo en el plan presupuestal bajo la etiqueta de género | Se incluye un anexo de género en la ley de presupuesto. |

Fuente: elaboración propia

Modelo de administración pública de Andalucía

La teoría que propone Xopa (2008) propone que la mayor aportación de la administración pública en materia de presupuestos es la creación del plan nacional de desarrollo. Para el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía cuentan con el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2015-2018), el cual tiene cuatro prioridades horizontales, que son:

1. La equidad de género
2. La sostenibilidad ambiental: cambio climático, protección del medio ambiente y su gestión sostenible.
3. El respeto de la diversidad cultural
4. El fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.

Para este estudio nos centraremos en lo que se marca en el apartado de equidad de género del plan de desarrollo, que establece lo siguiente:

“Enfoque de Género en Desarrollo, El enfoque GED parte de la existencia del acceso inequitativo a los recursos (tanto de los recursos locales como de los generados

por la cooperación) e identifica los factores que influyen y generan estas situaciones y visibiliza su realidad analizando las diferentes prioridades e intereses prácticos y estratégicos de género identificados por las propias mujeres, a partir de su situación de subordinación social, que determina los instrumentos para su participación activa en la sociedad en condiciones de equidad y en pleno ejercicio de sus derechos como ciudadanas. Con el GED se busca el empoderamiento de las mujeres y la superación de las desigualdades estructurales, considerando imprescindible la participación de mujeres y hombres en el diseño y construcción de su propio desarrollo. Trabajar desde la perspectiva de género y posicionarnos en la agenda internacional desde este enfoque nos lleva a revisar los nuevos elementos de la agenda de desarrollo y la propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible.”

En términos generales, el enfoque de género que aporta el plan de desarrollo va dirigido a crear las acciones afirmativas necesarias que brinden una plataforma de igualdad entre los hombre y mujeres pertenecientes a la comunidad andaluza.

Modelo de Administración Pública de Sonora

Al aplicar el modelo de Xopa, tenemos que el plan de desarrollo estatal está basado en el plan de desarrollo nacional mismo que se describe en el capítulo III del presente estudio. El estado de Sonora tiene como acción “*Establecer medidas para la observancia de la perspectiva y la igualdad de género en todas las acciones y programas de Gobierno*”.

Entre otros criterios que se establecen el Plan Estatal de Desarrollo, están los fundamentos necesarios para promover la igualdad de género a través de las acciones afirmativas que sean necesarias para lograr el goce pleno del derecho de igualdad. En este

sentido tenemos que de la administración pública en base al modelo de Xopa, el estado de Sonora cumple con incluir la perspectiva de género en el presupuesto. En el entendido de que sobre los objetivos plasmados en el plan de desarrollo versaran las políticas públicas que se implementaran, encontramos que para el estado de Sonora se tienen los rubros indicados para garantizar la viabilidad y la coherencia de los programas con perspectiva de género.

Modelo de política pública de Andalucía

En base al modelo de etapas de la implementación de una política pública (Berman,2003), los ejes rectores de elaboración de lineamientos, distribución de recursos y supervisión. Tenemos que en la Comunidad Autónoma de Andalucía se llevan a cabo los tres ejes.

El primer eje sobre la elaboración de lineamientos, encontramos que se tiene la normatividad adecuada que da paso a la planeación e implementación de un presupuesto con perspectiva de género. Por otra parte, los lineamientos siguen siendo creados a través de la comisión dependiente de Hacienda en colaboración con el Instituto Andaluz de la Mujer,

Sobre la distribución de recursos en Andalucía se puede observar que al incorporar la perspectiva de género de forma transversal en los ámbitos del gasto público, la repartición y los resultados del gasto público culminan en resultados positivos para los ciudadanos andaluces, toda vez que han logrado disminuir los índices de desigualdad que se presentaban en su comunidad.

En el último eje rector, se encuentra que se someten a procesos de evaluación interna y la junta local de Andalucía, a través de sus departamentos facultados para ello

crea un informe de evaluación de impacto de género de todos los proyectos de ley y reglamentos y a su vez un informe sobre los resultados obtenidos.

El proyecto de política pública de Andalucía retoma el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual consiste en direccionar las metas del estado al desarrollo de género.

Tabla 7. Modelo para el desarrollo de políticas de género

| Mujeres y Desarrollo | Género y Desarrollo |
|---|---|
| El enfoque | |
| * Las mujeres | * Las relaciones entre hombres y mujeres |
| El problema | |
| * La exclusión de las mujeres del proceso de desarrollo o modernización | * Las relaciones de poder desiguales (entre ricos y pobres, mujeres y hombres) que imposibilitan el desarrollo equitativo y la plena participación de las mujeres |
| La meta | |
| * Desarrollo y políticas públicas más eficientes y efectivas | * Políticas públicas equitativas, sustentables, eficientes, incluyentes y participativas |
| La solución | |
| * Integrar a las mujeres en el proceso de desarrollo y en las políticas públicas existentes | * Elevar la capacidad de acción de las mujeres en desventaja y transformar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres |
| Las estrategias | |
| <ul style="list-style-type: none"> * Diseñar políticas focalizadas a mujeres * Elevar la productividad femenina * Elevar la capacidad de las mujeres para velar sobre el bienestar del hogar | <ul style="list-style-type: none"> * Diseñar políticas sensibles a las diferencias entre hombres y mujeres (focalizadas o integradas) * Identificar y atender las necesidades prácticas y estratégicas determinadas por las propias mujeres |

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

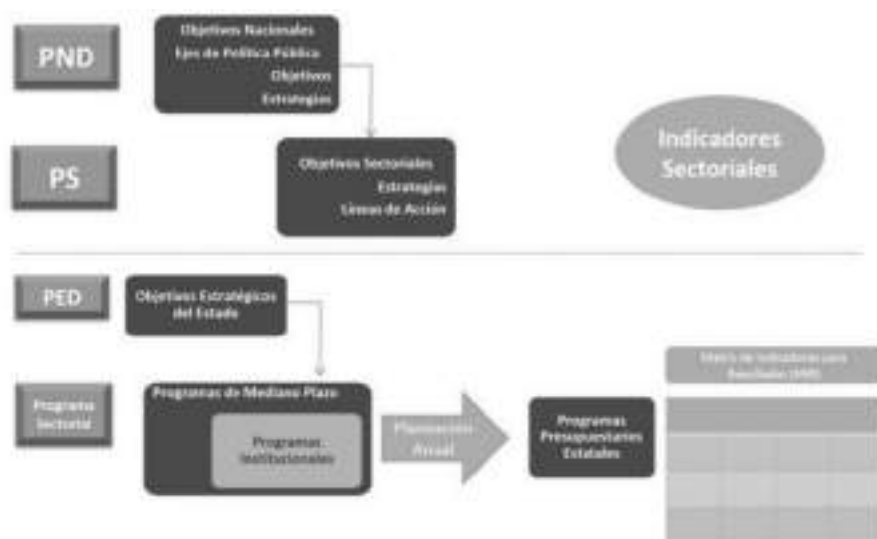
Modelo de política pública del estado de Sonora

En base a lo establecido por Berman (1998) la elaboración de presupuestos, creación de lineamientos y la supervisión es el eje central como modelo funcional para la creación de política pública eficaz y eficiente.

En el caso del estado de Sonora se basan en el manual de programación y presupuestación que realiza el gobierno del Estado a través de la Secretaria de Hacienda del Estado de Sonora. En base a lo dispuesto en la Ley de Planeación del Estado de Sonora, el Sistema Estatal de Planeación Democrática estará basado para funcionar objetivamente para dar impulso a los puntos estratégicos del El Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él emanen, los Programas Operativos Anuales y el Presupuesto por Programas del Estado.

En virtud de lo anterior, inminentemente debe existir coherencia y congruencia entre la programación anual de las Dependencias, Entidades, Poderes y Órganos Autónomos con los Retos y Estrategias del Plan Estatal de Desarrollo.

Figura 15. Alineación de la Planeación-Programación



fuentes: Manual de Programación y Presupuestación 2017

Capítulo VII Conclusiones

1.- Los presupuestos con perspectiva de género son un instrumento que permiten diseñar políticas que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres, lo cual va en el mismo sentido a la constitución política de México. Parten de un estudio que observa las necesidades, intereses y perspectivas de diferentes grupos de la sociedad.

2.- Presupuestar con perspectiva de género abre paso para que las decisiones en materia presupuestal estén mejor advertidas y que el impacto de las asignaciones sea trascendental y principalmente más eficiente. El incluir criterios de género en los presupuestos de programas de forma transversal en todas sus dimensiones debe ser base fundamental para la elaboración de políticas públicas.

3.- La transversalidad de la perspectiva de género implica que la búsqueda de la igualdad se extienda en todas las estrategias gubernamentales, Por ello, para determinar si el gasto público obstruye o promueve la igualdad de género, y si los compromisos gubernamentales por la equidad se traducen en compromisos monetarios, es necesario reorganizar las prioridades de los recursos públicos hacia patrones más equitativos y eficientes de recolección de ingresos y uso de recursos, así como determinar la manera en que las asignaciones presupuestales afectan las oportunidades sociales y económicas de hombres y mujeres. La puesta en práctica de presupuestos sensibles al género está atrayendo a un número cada vez mayor de países en los cinco continentes. A pesar de que los presupuestos son específicos para cada país, y el proceso y la estructuración de estos son muy variados, es importante aprender de las experiencias internacionales en el tema.

4.- En base a los resultados obtenidos derivados de la comparación del ejercicio presupuestario que realiza la comunidad de Andalucía, España, se puede observar que existen otras prácticas en las que se puede apoyar la planeación del estado de Sonora para materializar el presupuesto del estado como un presupuesto incluyente de la perspectiva de género.

5.- En base al estudio de las dependencias de gobierno escogidas para esta investigación tenemos que, aunque se hacen esfuerzos por trabajar desde una perspectiva de género, no existen situaciones concretas que determinen su funcionamiento en base a género, de acuerdo a CECA, ISM, C5I y PPNNA la demanda de atención específicamente de la mujer es superior en relación con las necesidades que presenta el sector de la población masculina.

6.- Entendiendo que no se está hablando de dividir presupuestos por sexo, sino más bien efficientizar la distribución del recurso en base a una perspectiva de género para poder crear las acciones afirmativas que den soluciones reales y eficaces a la desigualdad de género que se presenta en el Estado de Sonora, lo cual solo se podrá crear si se tiene un interés genuino por parte del gobierno del estado para solventar una necesidad latente y que no puede esperar al cambio de gobierno que sucede cada seis años, por el contrario, existe la necesidad de plasmar un plan de acción que sea duradero y no aparente como se logra con programas que únicamente dan lucidez y popularidad a los gobernantes pero no resuelve un problema de fondo como es la desigualdad de género.

7.- El camino por recorrer en temas de igualdad de género aun es largo cuando hablamos de presupuestos, cuando se abarca el tema de recursos se toca una fibra sensible del estado, es importante el compromiso de las autoridades para respetar lo que las normas establecen, ser honestos y justos en cuanto a la planeación y aprobación presupuestal.

Por último, cierro con dos ideas, la primera es aprender con humildad las mejores prácticas de otros lugares para replicar las prácticas que se ajusten al contexto local; la segunda idea es aplicar con honestidad y transparencia los instrumentos de evaluación y admitir los defectos de las políticas estatales, porque solo así se encaminará al estado de igualdad de género.

Capítulo VIII propuesta de acción para el estado de Sonora

Visión holística

Teniendo como ejemplo de mejores prácticas la experiencia andaluza de presupuestación con perspectiva de género, misma que se ha convertido en una referencia en el ámbito internacional. En este sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha destacado de la iniciativa presupuestaria andaluza, su capacidad para abarcar a toda la Administración y sus avances en el desarrollo de metodologías y herramientas para aplicar el presupuesto con perspectiva de género a todas las políticas de la Administración de la Junta de Andalucía¹⁴.

Propongo para este apartado resaltar y hacer la adaptación pertinente de los principales puntos estratégicos del presupuesto de Andalucía, para que sirvan de referencia para la planeación del presupuesto del estado de Sonora y así impulsar la transversalización de la perspectiva de género.

El primer punto que considerar es adoptar una visión holística respecto al género y las áreas de presupuestación, uno de los principales errores que se cometen al intentar incluir la perspectiva de género en el presupuesto es tratarlo separadamente; es decir, el presupuesto que se destina a instituciones o programas cuyos fines específicos van dirigidos a la igualdad de género, no cumple con el objetivo de transversalizar. Incluir la perspectiva de género en el presupuesto debe abarcar todas las áreas que se presupuesten y el sentido de género ira en medida del impacto que éste tenga.

Para ejemplificar visualmente, si observáramos el presupuesto como la construcción de un hogar igualitario para los sonorenses, como cualquier estructura, el

¹⁴ Quinn, Sheila (2016) Europe: A Survey of Gender Budgeting Efforts. IMF Working Papers 16/155.

edificio debe tener unos buenos cimientos; y como cualquier construcción debe empezar desde el suelo hacia arriba.

Figura 16: Áreas de construcción del presupuesto con perspectiva de género en el estado de Sonora



Fuente: Elaboración Propia

Primera Fase: Ubicación normativa y recolección de datos en Sonora.

Ésta primera fase de cimentación viene en congruencia a la primera etapa de planeación del presupuesto andaluz en el que se desarrolla la normativa pertinente para la creación del presupuesto con perspectiva de género y se reúnen los datos sobre la situación real de igualdad de género en Andalucía.

La clave de esta fase se centra en identificar la normatividad específica que sustente la creación de un presupuesto con perspectiva de género y a su vez recolectar los datos reales sobre la igualdad de género en Sonora, para así tener un punto de evaluación de crecimiento.

Para el caso del estado de Sonora, la normatividad referente ya es una realidad, en el capítulo V de ésta investigación se habla sobre el marco normativo nacional sobre el presupuesto con perspectiva de género, por su parte el estado de Sonora y en apego a la normatividad, ha creado a través del Instituto Sonorense de la Mujer el programa “Unidades de género” el cual se evaluará más adelante, toda vez que, dos de sus funciones específicas son:

- Contribuir al cumplimiento de la normativa vigente en materia de igualdad entre mujeres y hombres en la organización.
- Participar en los procesos de planeación, programación y presupuesto de su dependencia o entidad, con el fin de proponer las medidas que permitan la incorporación de la perspectiva de género.

En teoría y en función de lo que el programa promete, se puede lograr la fase de cimentación sin problema alguno.

Segunda Fase: Comisión de evaluación de impacto de género e informe de impacto de género del presupuesto e informe de impacto de género en Sonora.

Ésta fase consiste en aplicar un concepto de política presupuestaria que se acomode mejor a los retos que imponen la responsabilidad fiscal y la disciplina presupuestaria, para ello sería importante la creación de una Comisión de evaluación de impacto de género del

presupuesto, pieza fundamental de la estructura de este modelo ya que tal y como sucede en Andalucía, aportaría el conocimiento más cercano al ámbito de competencia y asegura tanto la coordinación como la diseminación del proyecto a todos los órganos y departamentos implicados.

En lo que respecta al informe de impacto de género del presupuesto, se pretende que planee cuál va a ser el impacto que la inversión de los recursos públicos va a tener en los hombres y mujeres. El informe se basa en la realidad, representación y recursos-resultados tal cual se describió en el capítulo anterior.

Tercera fase: Integración de la dimensión de género en el proceso presupuestario en Sonora.

Una vez que se tiene el cimiento con la normatividad, Comisión de impacto de género e Informe de evaluación de impacto de género, la dimensión de género comienza a ser incorporada de manera paulatina tanto en la red de trabajo como en los procedimientos rutinarios del presupuesto.

Continuidad

Uno de los retos en cuanto a los cambios en política pública, como el empezar a presupuestar en base a género, es el tiempo que toma el desarrollo de los cimientos hasta llegar a la última fase, considerando que los periodos de gobierno estatal en Sonora son sexenales, sino se crea una plataforma de información de continuidad a la transversalización de la perspectiva de género, se volverá un círculo que jamás se completará.

Por lo que la propuesta sería generar herramientas mediante la tecnología que permitan dar continuidad a los procesos de educación sobre los presupuestos sensibles al

género, esto permitiría que el personal en rotación continúe con el trabajo realizado por la administración gubernamental anterior.

Bibliografía

Beltrán, Elena et al. 2001, *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid, Alianza Editorial.

Berman, P. (2003), “El estudio de la macro y micro-implementación”, en Aguilar, L. (ed.), *La implementación de las políticas públicas*, México: Porrúa, pp. 281-321.

Bovero, M. (2000). *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia* (pp. 2-194). Laterza.

Budlender, D., Elson, D., Hewitt, G. y Mukhopadhyay, T. (2002): *Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Budgets*. The Commonwealth Secretariat.

Campero Cárdenas, G. H. (2006). Marco histórico y teórico de la gerencia pública.

Carbonell, M. (2003). El principio constitucional de igualdad. *Comisión Nacional de Derechos Humanos. Méjico*.

Carbonell, Miguel. 2002a, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, 2a. ed. México, UNAM-IIIJ. . 2002b, “Legislar contra la discriminación”, en *Derechos Fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM-IIIJ. . 2002c, “Propuesta de ley contra la discriminación”, en *Propuestas de reformas legales e interpretación de las normas existentes*, t. I. México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Themis. , Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla, comps. 2002, *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*. México, CNDH, Porrúa

Catalyst (2007): *The Bottom Line: Corporate Performance and Women’s Representation on Boards*.

Comanducci, P. (2002). Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico. *Isonomía*, (16), 89-112.

De Barbieri, T. (1992). Sobre La Categoría Género. Una Introducción Teórico- Metodológica. *Revista Interamericana De Sociología*, 6(2-3), 147-178.

Díaz, B. A., Garrudo, A. D. O., & Arroyo, A. I. E. (2011). La experiencia de presupuestación con perspectiva de género en la Junta de Andalucía: análisis de las diferentes fases del proceso. *Presupuesto y gasto público*, 64, 59-80.

Dworkin, Ronald. 1993, "Eguaglianza", *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. III. Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana.

Esping-Andersen, G. (2008): «Modelos de sociedad, economía y políticas públicas: un nuevo contrato de género», en Pazos Morán, M. (ed.), *Economía e igualdad de género: Retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 31-43.

Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010): *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*, Ariel, Barcelona.

Gadamer, H. G., & Ramos, A. G. (2006). *Estética Y Hermenéutica*.

Gallangos, F. G. (2007). Institucionalización De La Perspectiva De Género: Políticas Y Presupuesto En México. *Políticas Sociales Y Género: La Institucionalización*, 1, 131.

Hofbauer , H. (2002, 12). *Presupuestos Sensibles Al Género: Herramientas Metodológicas Experiencias Internacionales Y De México*. Obtenido 01, 2016, De [Http://132.247.1.49/CONACYT/08_Educdhymediacionescolar/Contenidos/Biblioteca/Lecturas-Complementarias/Hofbauer_Herramientasmetodologicas.Pdf](http://132.247.1.49/CONACYT/08_Educdhymediacionescolar/Contenidos/Biblioteca/Lecturas-Complementarias/Hofbauer_Herramientasmetodologicas.Pdf)

Hofbauer, H., & Vinay, C. (2002). *Presupuestos Sensibles Al Género, Herramientas Metodológicas, Experiencias Internacionales Y De México*. Fundar Centro De Análisis. <http://www.catalyst.org/file/139/bottom%20line%202.pdf>.

Incháustegui, T. (2015). La Institucionalización Del Enfoque De Género En Las Políticas Públicas. Apuntes En Torno A Sus Alcances Y Restricciones. *Revista De Estudios De Género. La Ventana*, 1(10), 84-123.

Inmujeres Y Onu Mujeres, (2014, 12). Presupuestos Con Perspectiva De Género En El Nivel Federal Y Estatal En México. Obtenido 01, 2016, De <http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/budgets%20with%20a%20gender%20perspective%20at%20federal%20and%20state%20levels%20in%20mexico.pdf?v=1&d=20150127T224546>

Inmujeres, (2003, 12). *Guia Conceptual Para Elaborar Presupuestos Institucionales Con Perspectiva De Género*. Obtenido 01, 2016, De http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100488.pdf

Inmujeres, (2005, 12). *Presupuesto Publico Con Perspectiva De Género*. Obtenido 01, 2016, De http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/5_participacion_politica/36

Instituto Nacional de las Mujeres, (2005, 12). *guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*. Obtenido 01, 2016, de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100819.pdf

Isuani, E. A. (1992). *Política social y dinámica política en América Latina.¿ Nuevas respuestas para viejos problemas?.* *Desarrollo Económico*, 107-118.

Jelin, E. (2002). El género en las memorias. *Los trabajos de la memoria*, 99-117.

Junta de Andalucía (2010): *Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2011*, Consejería de Hacienda y Administración Pública, Sevilla.

Lamas, M. (1996). *La perspectiva de género*. En la tarea, Revista de Educación y Cultura de la sección 47 del SNTE. No. 8. Enero-Marzo 1996. Revisado en línea en http://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/genero_perspectiva.pdf

Lombardo, Emanuela: 'El *mainstreaming* de género: la aplicación transversal de la igualdad entre mujeres y hombres', ponencia presentada en el 'Seminario sobre la aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades y la iniciativa comunitaria EQUAL', Zaragoza, Instituto Aragonés de la Mujer, 18 diciembre 2003a.

Lombardo, Emanuela: 'Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-making Process', *Social Politics* 12(3) Fall 2005a, pp. 412-432.

Lozano, A., Aguilera, B. y García, F. (2008): «Hacia un presupuesto orientado a resultados en Andalucía: la perspectiva de género como objetivo y oportunidad», *Presupuesto y Gasto Público*, 51, pp. 361-383.

Luigi Ferrajoli, Derechos y garantías. La ley del más débil. Madrid, Trotta, 1999, pp. 73-96. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez. Agradecemos a la Editorial Trotta su generosa autorización para reproducir el texto.

Lustig, N., Pessino, C., & Scott, J. (2014). *El impacto del sistema tributario y del gasto social sobre la desigualdad y la pobreza en Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay: Un panorama general* (No. 13). CEQ Working Paper.

Maier, F. y Carl, A. (2003): *The Costs of non-Equality: German Report*, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Comisión Europea.

Makón, M. P. (2000). *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. CEPAL.

Martínez Aguayo, C. (2008): «Presupuestos sensibles al género: la experiencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en Pazos Morán, M. (ed.), *Economía e igualdad de género: Retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 255-267.

Martínez, M. A., & Garrido, A. (2013). *Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina*. *Revista mexicana de sociología*, 75(3), 407-438.

Miranda, R. Á., & Ortega, J. I. M. (2015). *Subrepresentación política de las mujeres en el Estado de México, una mirada desde el género*. *Apuntes Electorales*, (51).

MORESO, Juan José y VILAJOSANA, Joseph María, *Introducción a la teoría del derecho*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 21.

Núñez Miñana, H. (1998). *Finanzas públicas*. *Macchi*. Buenos Aires.

Parlamento Europeo, *Resolución sobre la dimensión de género de la recesión económica y la crisis financiera*, aprobada el 17 de junio de 2010.

Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO Mexico.

Quinn, S. (2009): *Gender Budgeting: Practical Implementation Handbook*, Consejo de Europa.

Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo. (2006). *Informe sobre desarrollo humano 2006: más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Ediciones Mundi-Prensa.

Ramos Escandón, C. (2006). *Presencia y transparencia de la mujer en la historia de México* (No. 972.0082 P7/2006).

Rodríguez Enríquez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina?*.

Santos, M. E. S., Uscanga, M. P., Ramírez, H. Z., Cázares, J. A. A., & Blanco, G. R. (2015, July). *Optimización De Los Recursos Públicos Como Medida De Eficiencia En*

Los Gobiernos Municipales/Optimization Of Public Resources As A Measure Of Efficiency In Municipal

Schick, A. (2000): «¿La presupuestación tiene algún futuro? Serie Gestión Pública, n.º 21, ILPES, 2000, Santiago de Chile.

Sharp, Ronda: 'Moving Forward: Multiple Strategies and Guiding Goals', en *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts, and Experiences*, Nueva Cork, UNIFEM 2002.

Smith, M. y Bettio, F. (2008): *Analysis Note: The Economic Case for Gender Equality*, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Comisión Europea.

Squires, Judith (2005) 'Is Mainstreaming Transformative? Theorising Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation'. *Social Politics* 12(3) Fall: 366-388

Stotsky, J. (2006): *Gender Budgeting*, Documento de trabajo, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Villagómez, Elisabeth: 'Gender Responsive Budgets: issues, good practices and policy options', ponencia presentada al congreso 'Regional Symposium on Mainstreaming Gender into Economic Policies', Geneva, NNUU Comisión Económica para Europa, 28-30 Enero 2004.

Walby, Sylvia: 'Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice'. *Social Politics*, 12(3) Fall 2005, pp. 321-343.

Xopa, R. (2008). Derecho administrativo (No. Sirsi) i9789706139306).

Zebadúa, V., & Pérez, M. (2002). *Género, pobreza y presupuestos: Conceptos iniciales y experiencias internacionales*. Fundar Centro de Análisis.

Zebadúa, V., Pérez, M., , C. T. *Presupuestos sensibles al género: hacia la equidad en el gasto social, que forma parte del Programa de Conversión Social 2002 del Instituto de Desarrollo Social (Indesol)*. Coyoacán, C. D. C., México, D. F., & San Ángel

Anexos

ANEXO 1. Acontecimientos relevantes de la participación política de la mujer en México

| AÑO | SUCESO DE RELEVANCIA HISTORICA |
|-------------|--|
| 1916 | En Chiapas, Yucatán y Tabasco se concede a las mujeres igualdad jurídica para votar y ser elegidas en puestos públicos de elección popular |
| 1922 | En Yucatán se reconoció el derecho de las mujeres para participar en elecciones municipales y estatales. |
| 1923 | Elvia Carrillo Puerto. Primera mexicana electa diputada al congreso local por el V distrito en Yucatán |
| 1925 | El estado de Chiapas otorgo el voto a la mujer en las elecciones municipales. |
| 1936 | Se emite un decreto en la ley electoral de puebla donde se concede el voto a las mujeres poblanas |
| 1938 | Primera mujer presidenta municipal en Chilpancingo, Guerrero. Aurora Jiménez de Palacios |
| 1947 | Se concedió el derecho a las mujeres a votar y a ser votadas en los procesos electorales municipales. |
| 1953 | El presidente Adolfo Ruiz Cortines expide la reforma a los artículos 34 y 115. Donde se incluye el término mujeres. |
| 1964 | Alicia Lavalle Urbina y Alicia Arellano Tapia, se convierten las primeras senadoras en la historia de México, esta última se convertiría un año después en la primera presidente del senado. |
| 1979 | Griselda Álvarez, primera mujer electa a una gubernatura. |
| 1988 | Rosario Ibarra, primera mujer postulada como candidata a la presidencia de la república. |
| 1993 | Se aprueba la reforma al COPIFE, donde se dicta que los partidos deberán promover la participación de la mujer |
| 1996 | Se aprueba reforma al COPIFE, en donde se estable que la participación de un mismo género en el ámbito político no debe ser superior a 70% |
| 2002 | Se establece que, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido sobre cuotas de género, se le requerirá rectifique la solicitud de registro de candidaturas. En caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública y en caso de reincidencia, se sancionará con la negativa del registro de candidaturas correspondientes. |
| 2008 | Se reforma el COPIFE respecto a la proporción de la cuota de género 40/60 |

| | |
|-------------|---|
| 2012 | Reforma en COPIFE indica la cuota de género en 50% tanto en propietarios y suplentes. Esto pondrá fin a la práctica de registro de mujeres como propietarias y hombres suplentes, como sucedió en las elecciones de 2009; esto se conoció como diputadas juanitas |
|-------------|---|

Fuente: INMUJERES

ANEXO 2.

Guía de entrevista semiestructurada

Datos generales de quien otorga la entrevista

- Nombre completo
- Nivel académico
- Función que desempeña dentro de la institución

¿Cuáles son las principales funciones de esta institución?

¿Dentro de los programas de acción de esta dependencia existe la perspectiva de género?

¿Conoces que es la perspectiva de género y como ayudaría en tus funciones?

¿del presupuesto que recibe esta institución, existe una distinción por género?

¿Cuál es la principal necesidad que se atiende en esta institución?

¿crees que sería de apoyo para esta dependencia tener un presupuesto con perspectiva de género?

Entrevista Semiestructurada Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

Datos generales de Entrevistado

- Nombre completo: Lic. María Lizeth Salazar López
- Función que desempeña dentro de la institución: Subprocuradora de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora
- Dependencia: Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora.

¿Cuáles son las principales funciones de esta institución?

Auxiliar al Procurador de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora, en los asuntos del ámbito de su competencia.

- Representar o suplir al Procurador de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes Estado de Sonora, en sus ausencias temporales.
- Llevar un control administrativo y conocer los casos que se manejan en las áreas de su competencia.
- Supervisar periódicamente las áreas que integran la Procuraduría de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora.
- Asegurar que se realicen estudios jurídicos sobre los problemas que afecten al menor, a través de visitas domiciliarias, análisis e investigación.
- Integrar información y remitir reportes que le soliciten a la Procuraduría de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora.

- Coadyuvar en la vigilancia del eficiente uso y aprovechamiento de los recursos materiales , técnicos y financieros asignados a la Procuraduría de Protección a la Niñez.

¿ Existe la perspectiva de género dentro de los programas de acción de esta dependencia?

En la procuraduría de PPNNA se atienden niñas, niños y adolescentes y a sus familias siempre con la mejor disposición, no podemos olvidar que la PPNNA es parte del Sistema Estatal de DIF cuya misión incluye la integración de la familia.

Gran parte del trabajo que se realiza en esta institución incluye trabajar con familias desintegradas que están pasando por alguna situación que permea en la vulneración o violación de derechos de la niñez, razón por la cual nosotros como institución debemos intervenir como una red de soporte que les permita equilibrar su situación en casa con el fin de restituir los derechos de los niños involucrados, en caso de que los padres o familiares de los niños no quieran cooperar o por su condición no pueden cooperar a veces es necesario poner en resguardo a los menores en un CAS (Centro de Asistencia Social).

Aquí los abogados, psicólogos y trabajadores sociales que fungen como el equipo encargado para la restitución de derechos, han sido instruidos en el tema de la perspectiva de género, en especial porque algo característico de la población que atendemos es que en su mayoría son hogares con violencia intrafamiliar y si las personas que trabajan en la PPNNA no están capacitados para responder correctamente, el objetivo de restitución de derechos no se cumplirá porque parte de que el niño viva gozando de todos sus derechos se constituye de que restituyamos e instruyamos a los padres a vivir mejor.

¿Conoces que es la perspectiva de género y como ayudaría en tus funciones?

Es algo que conocemos, nos estamos educando constantemente en el tema porque en sí es algo que no es tan fácil de implementar en la practica pero desde las personas que reciben en recepción se capacitan para atender con ojo critico las cuestiones de género.

¿Existe una distinción por género en el presupuesto que recibe esta institución?

No se hace una distinción tal cual, procuraduría recibe un pequeño presupuesto que se utiliza para ayudar a las personas con transporte, pagando inscripciones en centros de rehabilitación, apoyos para continuar con estudios y demás, en su mayoría canalizamos a instituciones como Atención Ciudadana, ahí si reciben un presupuesto más amplio.

Debo mencionar que la verdad es que en su mayoría a quienes van dirigidos los recursos que aquí recibimos son madres solteras a quienes internamos en centros de rehabilitación como parte del programa de reintegración de un niño, niña o adolescente.

¿Cuál es la principal necesidad que se atiende en esta institución?

la necesidad que hemos focalizado como principal problema por el cual debemos retirar a un niño de su hogar y ponerlo en otro hogar temporal dentro del núcleo familiar o un CAS, es el consumo de drogas y la codependencia en el núcleo de violencia, y si en su mayoría son madres victimas de violencia las que reciben apoyo para la restitución de derechos de los niños, curiosamente los padres (hombres) son quienes tienden a tener un consumo de drogas y no querer atenderse, en esta institución no podemos obligar a los padres a rehabilitarse pero en su mayoría las madres si quieren un cambio para recuperar a sus hijos

¿Crees que sería de apoyo para esta dependencia tener un presupuesto con perspectiva de género?

Considero que si, como lo mencionaba anteriormente, los principales apoyos que damos en esta institución son a mujeres y eso hace que el presupuesto que tenemos vaya en su mayoría dirigido a trabajar con las madres de niños en riesgo.

No significa que no trabajemos con padres, si un hombre que es padre de un niño que está en riesgo o que se encuentra dentro de un CAS por supuesto que trabajamos con él y se le da el apoyo porque tiene el mismo derecho que una madre a tener a su hijo a su lado, pero la realidad es que los padres de los niños suelen ser más alejados y distantes a los procedimientos de esta institución.