

PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: EL CASO DE MÉXICO

nomadas@ucentral.edu.co • PÁGS.: 68-79

Silvia Arriola Medellín*

Este artículo tiene como objetivo hacer una breve revisión de las iniciativas de presupuestos sensibles al género, tanto gubernamentales como las provenientes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), desarrolladas en México durante el periodo comprendido entre el 2000 y el 2005, tomando como punto de partida el cuestionamiento de la supuesta neutralidad de las políticas macroeconómicas, particularmente, la política fiscal.

Palabras clave: presupuestos públicos, equidad de género, México, economía y género.

Este artículo tem como objetivo fazer uma breve revisão das iniciativas de orçamentos sensíveis ao gênero, tanto governamentais como as provenientes das Organizações da Sociedade Civil (OSC), desenvolvidas em México durante 2000-2005, tomando como ponto de partida o questionamento à suposta neutralidade nas políticas macroeconomicas, particularmente, a política fiscal.

Palabras-chaves: orçamentos públicos, equidade de gênero, México, economia y gênero.

The purpose of this article is to review the gender budget initiatives, which comes from both the government and the Civil Society Organizations (CSO), developed in Mexico during 2000-2005, taking as starting point the so-called neutrality of the macroeconomics policies, specially, the fiscal policy.

Key words: public budgets, gender equity, Mexico, economy and gender

ORIGINAL RECIBIDO: 18-XI-2005 – ACEPTADO: 31-I-2006

* Psicóloga, Universidad Nacional Autónoma de México; candidata a Maestra en Sociología, Universidad Iberoamericana; Especialista en Género y políticas públicas, PRIGEPP-FLACSO y coordinadora del Área Movimientos Sociales y Equidad de Género en la Fundación para la Cultura del Maestro, México, D.F. E-mail: sarriola@maestros.org.mx

Introducción

Pocas decisiones públicas tienen tanta influencia en la vida diaria de las personas como los presupuestos públicos. Éstos son cruciales para la provisión de los bienes públicos y de los servicios esenciales, como la educación, la salud y la infraestructura básica, que los mercados no proveen de forma adecuada. Samuels (citado en Shultz, 2002: 31) señala que “los presupuestos no son documentos financieros, sino documentos políticos”, reflejan la visión que los gobiernos tienen del desarrollo social y económico y, más generalmente, “los valores y prioridades de una sociedad y las relaciones de poder que subyacen a ésta” (Cagatay, 2000: 12). Sin embargo, estos instrumentos de la política fiscal no impactan en hombres y mujeres de igual forma, en su lugar, resultan “ciegos” al género. De ahí que, en años recientes, más de cuarenta países del mundo, incluido México, han desarrollado diversas iniciativas para *generizar*¹ los presupuestos públicos, estrategia a la que se le ha denominado “presupuestos sensibles al género”, “presupuestos de género”, o “presupuestos de las mujeres” y que refiere a procedimientos y herramientas orientadas a facilitar la evaluación del impacto del género en los presupuestos gubernamentales (Todaro, 2004: 10).

Desde esta perspectiva, este artículo tiene como objetivo hacer una breve revisión de las iniciativas de presupuestos sensibles al

género, que se han instrumentado en México durante el período comprendido entre el 2000 y el 2005. En la primera parte se aborda el punto de partida de dichas iniciativas: el cuestionamiento de la supuesta neutralidad de las políticas macroeconómicas; en la segunda parte, se describe el punto de llegada: qué se entiende por presupuestos sensibles al género, sus características y contribuciones; y, en la tercera y última parte, se exponen las iniciativas promovidas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), las acciones gubernamentales y las de organismos internacionales.

Punto de partida: cuestionamiento de la supuesta neutralidad de las políticas macroeconómicas

La macroeconomía tiene que ver con una serie de agregados de bienes y servicios, tales como el Producto Interno Bruto (PIB), las exportaciones, las importaciones, el ahorro, la inversión, el gasto y los

ingresos públicos. El análisis macroeconómico permite identificar las políticas que pueden ser formuladas para establecer condiciones de crecimiento, de manera que se pueda lograr un incremento estable en los niveles de ingreso per cápita. En general, para los macroeconomistas, esto implica la búsqueda de tres tipos de objetivos, a saber: estabilidad de precios, pleno empleo y balance del sector externo (Todaro, 2004: 3).

Para lograr estos objetivos, se usan tres instrumentos tradicionales de la política macroeconómica: política fiscal (ingresos y egresos públicos), política monetaria (oferta monetaria y tasas de interés) y política de la tasa de cambio (devaluación y apreciación de la moneda). Sin embargo, para las economistas feministas, desde los objetivos hasta los instrumentos que utilizan los/as macroeconomistas parten del supuesto de que estas políticas son neutrales frente al género (Cagatay, 1998). Ellas sostienen que hombres y mujeres ocupan posiciones sistemáticamente diferentes dentro de la economía, por lo que el

impacto del género en las políticas económicas (y de las políticas económicas sobre el género) no es accidental, sino estructural. Lo anterior cuestiona uno de los fundamentos de la economía neoclásica, el “individuo económico racional y egoísta, que si bien no tiene sexo ni género, clase ni raza, historia ni contexto geográfico,



Noche de las mujeres, parque Simón Bolívar, Bogotá, Marzo 2003.
Foto Ignacio Prieto/Alcaldía Mayor de Bogotá.

en realidad toma como suyas características identificadas tradicionalmente como propiamente masculinas” (Cagatay, 1998: 4). Así, el individuo económico no reconoce ni valora las diferencias y, en consecuencia, los objetivos e instrumentos de política que lo tomen como punto de partida serán diseñados de manera aparentemente “neutral”.

El presupuesto público es el componente crucial del marco de la política macroeconómica y el instrumento más importante de política fiscal con que un gobierno cuenta. En él se detalla la política del gasto público definida con base en los ingresos esperados, las necesidades de la población, los compromisos del gobierno y el entorno macroeconómico. Así, los presupuestos son un medio para “alcanzar determinados objetivos planteados en las políticas, mediante la asignación de recursos a las acciones necesarias para cumplir con los compromisos del gobierno frente a la sociedad” (Hofbauer y Vinay, 2002: 7). Las iniciativas para desarrollar presupuestos sensibles al género se enmarcan dentro de la política fiscal y parten de la relación mutuamente influyente entre el género y la economía: por un lado, los impactos macroeconómicos no son neutrales frente al género y, por otro, la estructuración de las relaciones de género afecta de manera determinante a la macroeconomía.

Tradicionalmente los presupuestos gubernamentales no han sido diseñados ni implementados de modo que promuevan la equidad de género, ya que el hecho de que se presenten sin mencionar específicamente a las mujeres, pero tampoco a los hombres, crea la impresión de que son sólo un instrumento técnico que tiene un impacto similar en todos los grupos sociales (Elson, 2001: 2). Pérez Fragosó (2004) afirma que un presupuesto que ignore las desigualdades entre hombres y mujeres, transmitirá y reproducirá los sesgos de género² existentes dentro de la sociedad. No obstante, también tendrá el potencial para disminuir las brechas existentes entre hombres y mujeres, si las acciones, programas y políticas gubernamentales orientados a la equidad de género tienen expresión formal en él. De modo que, generar los presupuestos públicos, significa cuestionar su supuesta neutralidad y evidenciar los impactos diferenciados entre mujeres y hombres, esto es, analizar cómo la recolección de impuestos y su distribución a través del gasto público los afecta de forma distinta.

Punto de llegada: presupuestos sensibles al género

Los presupuestos sensibles al género forman parte de una serie de iniciativas que la sociedad civil y los gobiernos de diversos países han comenzado a instrumentar con los siguientes propósitos: determinar si el gasto público obstruye o promueve el desarrollo de oportunidades equitativas para hombres y mujeres, y si los compromisos gubernamentales con la equidad se traducen en compromisos monetarios; examinar la posibilidad de reorganizar las prioridades de los recursos públicos hacia patrones más equitativos y eficientes de recolección de ingresos y uso de recursos, con el objetivo de incentivar el desarrollo; y determinar cómo las asignaciones presupuestales afectan las oportunidades sociales y económicas de hombres y mujeres, mediante la desagregación del gasto público. Surgieron como respuesta a la necesidad de estrategias más efectivas para monitorear e impulsar la igualdad social y económica entre hombres y mujeres (Sharp, 2001: 46). No son presupuestos específicamente formulados para las mujeres, sino que se refieren al *análisis desagregado por sexo* de los presupuestos (tanto en su componente de gastos como en su componente de ingresos) mediante un lente de género. También se refieren a la *elaboración* misma de los presupuestos tomando en cuenta y valorando su impacto sobre la vida de los hombres y



Noche de las mujeres, parque Simón Bolívar, Bogotá, Marzo 2003.
Foto Ignacio Prieto/ Alcaldía Mayor de Bogotá.

las mujeres, lo que no significa una “elaboración por separado de presupuestos para mujeres” (Elson, 2002: 2).

Según el modelo propuesto por Sharp (Budlender y Sharp, 1998), los presupuestos de género implican la referencia a tres categorías: a) gastos específicamente dirigidos hacia asuntos de género o de las mujeres; b) gastos relacionados con igualdad de oportunidades; y c) gastos generales o principales disponibles tanto para mujeres como para hombres, pero analizados en su impacto diferencial. El fin último es introducir la perspectiva de género³ a lo largo de todas las etapas de los programas, proyectos o estrategias gubernamentales (conceptualización, diseño, presupuestación, instrumentación y evaluación), preguntando si los intereses, necesidades y prioridades de hombres y mujeres están realmente incluidos en los presupuestos, tratando a estas últimas como participantes integrales de la sociedad y no como “excepciones” (Fraser, 1997: 49). No obstante, la perspectiva de género puede centrarse en una etapa particular del ciclo de presupuesto, ya sea en la planificación para identificar objetivos, en la estimación para identificar asignaciones financieras para lograr los objetivos, las auditorías para identificar malversación de fondos, o en la evaluación del alcance en el cumplimiento de los objetivos (Elson, 2002: 3).

En los últimos años, varios países han puesto en marcha iniciativas de presupuestos sensibles al género⁴, incluido México. La experiencia en más de cuarenta países en el mundo, muestra una amplia

variedad de contribuciones, que se pueden resumir bajo las siguientes características:

Equidad: en tanto visibilizan los diferentes efectos de las políticas sobre hombres y mujeres, poniendo particular atención en no subsumir en los hogares los efectos individuales del gasto público, con el objeto de que sus impactos sean más equitativos para ambos sexos (Hofbauer, 2002a). Es relevante dado que el género es uno de los ejes persistentes de la desigualdad y la equidad es una de las principales metas de la política fiscal, en términos de reducir las brechas existentes en la distribución de la riqueza y los recursos (Commonwealth Secretariat, 1999).

Eficiencia: en la medida en que reconocen que la inequidad de género conlleva grandes pérdidas económicas, no sólo para las mujeres, sino también para los hombres y los niños, por lo que ninguna política podrá alcanzar sus metas si los impactos género-específicos no se toman en cuenta (Himmelweit, citado por Zebadúa, 2002). También permiten una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, es decir, una mejor focalización del gasto al identificar cabalmente a las/os beneficiarios del mismo, diseñar políticas y asignar recursos de manera correspondiente (Hofbauer, 2002a).

Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana: visibilizan la falta de información desagregada por sexo, necesaria para la rendición de cuentas y la identificación de quiénes son los beneficiarios reales de las acciones gubernamentales (Hofbauer, 2002). Promueven la *rendición de cuentas*

sobre el uso de recursos públicos ante la ciudadanía y facilitan la identificación de resultados y beneficios desprendidos de las acciones gubernamentales (Elson, 2002). Favorecen la transparencia al implicar un esfuerzo consciente por identificar el camino que los recursos recorren para llegar a su destino final (Hofbauer, 2002b).

Buena gobernabilidad: implican la entrega de bienes y servicios públicos de manera justa, equitativa, efectiva y responsable, y permiten evaluar si los compromisos sociales y de equidad de género expresados por el gobierno se traducen en resultados tangibles y se corresponden con el gasto y la obtención de recursos (Hewitt y Mukhopadhyay, citado por Zebadúa, 2002). Favorecen la “eliminación de la brecha entre las políticas y los modos en los cuales los gobiernos recaudan y gastan el dinero, asegurando que los fondos públicos sean recaudados y gastados de manera más efectiva” (Elson, 2002: 1).

Empoderamiento: aseguran el logro de los objetivos de igualdad de género (Elson, 2002: 1), ya que se pueden evaluar los resultados de acciones relacionadas con los compromisos gubernamentales internacionales, como la Plataforma de Acción de Pekín o la implementación de la CEDAW (GRBI, s/f).

En general, las iniciativas de presupuestos sensibles al género no han seguido un modelo único y los resultados dependen de los criterios adoptados en cada país. De acuerdo con Budlender y Sharp (1998), algunos de estos criterios son: a) *Localización*, según si la iniciativa

parte de gobiernos, grupos de personas miembros del Parlamento, organizaciones no gubernamentales u otros actores de la sociedad civil. b) *Amplitud*, depende de si se ejecuta en el nivel local, municipal o nacional; si cubre el presupuesto en su totalidad o sólo en partes; o si se enfoca en el gasto o los ingresos⁵. c) *Política*, según se trate de actores involucrados en el proceso, de fuentes de financiamiento o de colectivos beneficiarios. d) *Estructura del informe*, dependiendo de si la iniciativa se presenta integrada en el presupuesto o como un documento aparte.

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género en México son recientes, han sido promovidas tanto dentro como fuera del gobierno, en los niveles nacional, estatal y municipal. Hasta la fecha se cuenta con seis iniciativas, las cuales pueden organizarse para fines expositivos en iniciativas de las Organizaciones de la Sociedad Civil, iniciativas gubernamentales y de organismos internacionales.

Iniciativas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

La primera iniciativa surgió a finales de la década de los noventa ante la necesidad de sustentar las demandas de las mujeres, fortalecer su participación ciudadana y contribuir a la construcción de su ciudadanía. Fue el resultado

de una coalición entre distintas redes y OSC: Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia⁶—miembro del Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población—; y Fundar—Centro de Análisis e Investigación, A.C.—⁷. Bajo el escenario de cambio político en México, el trabajo realizado por estas organizaciones logró tener eco en el gobierno, específicamente en la Secretaría de Salud (SS), lo cual significó el primer esfuerzo concreto por parte de una Secretaría para integrar en sus políticas la perspectiva de género de manera transversal.

Principalmente se orienta al análisis del gasto público en materia de pobreza y salud a través de una estrategia metodológica que combina el gasto etiquetado para mujeres, el que se destina a la igualdad de oportunidades en el empleo y un reporte presupuestario sectorial con perspectiva de género. También se dirige al fortalecimiento de las capacidades de funcionarios/as del sector salud (recientemente también del sector económico) y de

líderes de OSC, por medio de talleres de sensibilización y capacitación, e igualmente se enfoca a la gestión política (*advocacy*).

Los antecedentes de esta iniciativa datan de 1996. Bajo el marco de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, diversas investigadoras⁸ iniciaron la primera revisión de las tendencias de gasto de los programas gubernamentales dirigidos a la salud reproductiva. Estos estudios sirvieron de precedente para otros proyectos, como el que adelantaron en 1999 de manera conjunta Equidad de Género y Fundar, con el apoyo de la Fundación Ford. Se destacan como sus ejes de trabajo la investigación y el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres líderes en el monitoreo de los presupuestos públicos. En el marco de este último eje, se capacitó a mujeres líderes en el tema de finanzas públicas y manejo de herramientas para el análisis de presupuestos con perspectiva de género, situadas en el proceso presupuestal en México. Este hecho es especialmente relevante, ya que en este país el tema del presupuesto era considerado hasta hace muy poco tiempo como una “caja negra” impenetrable para los no especialistas.

Por otro lado, desde el eje de investigación se analizaron distintos programas gubernamentales de combate a la pobreza (Programa de Ampliación de Cobertura y “Progresá”), cruzando las variables clase y gé-



Noche de las mujeres. Foto Ignacio Prieto/ Alcaldía Mayor de Bogotá.

nero, con el objetivo de identificar la manera en que estos programas resolvían o no las dificultades estructurales que enfrentan las mujeres y determinar la forma en la que la política pública integraba a las mujeres en los programas (Vinay, 2001). Los hallazgos mostraron que del total del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, 0.030% se asignó directamente a las mujeres y dicho gasto representó 0.70% respecto del total del gasto social de ese mismo año.

De acuerdo con Cooper (2003: 17), esta investigación arrojó datos de gran importancia para los estudios sobre presupuestos sensibles al género: los porcentajes menores a 1% de gastos dirigidos a las mujeres en el total del presupuesto y en el gasto social, así como la reducida proporción de programas de combate a la pobreza etiquetados para las mujeres y el desconocimiento de sus necesidades en la mayoría de estos programas, revelan que la formulación del presupuesto no es neutral frente al género. Además, en la mayor parte de los programas analizados, la mujer es considerada dentro de su papel tradicional de madre y responsable del bienestar de la familia y se ignora, en términos generales, su aportación económica.

En el 2002 las organizaciones ya mencionadas iniciaron un nuevo proyecto junto con Unifem, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, con la finalidad de buscar espacios

para incidir sobre la política de salud. La estrategia utilizada para que la administración que recién llegaba al poder en el 2000 acogiera la iniciativa en sus programas de gobierno, consistió en la organización de un foro. En este espacio el gobierno anunció la creación del programa “Mujer y Salud”, dedicado a transversalizar la perspectiva de género en el sector, incluyendo los procesos presupuestarios.

Paralelamente, se realizó una revisión de la estructura programática de la Secretaría para encontrar formas de introducir criterios de género. Entre las principales dificultades para realizar cambios en las estructuras programáticas se destacó la inexperiencia de la nueva administración, la falta de tiempo y la tendencia de los/as funcionarios/as encargados de la planeación a apearse a formatos de presupuestos ya “probados” (Zebadúa, 2002: 9).

Posteriormente, Equidad de Género, Fundar y el Programa Mujer y Salud organizaron un Seminario-Taller con funcionarios/as del Programa de Ampliación de Cober-

tura en el que se demostró mediante casos concretos que la asignación presupuestal y el diseño aparentemente neutral de los programas afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres. Con base en los casos y el análisis de los mismos se elaboró una guía acerca de cómo introducir la perspectiva de género en los presupuestos. A partir del 2003, los esfuerzos de esta iniciativa se orientaron a replicar la experiencia en la Secretaría de Economía, con el apoyo del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), organismo que representa la institucionalidad de género en el Estado. El propósito es avanzar por sectores gubernamentales utilizando la metodología diseñada por las organizaciones autoras de la iniciativa.

Cabe destacar la investigación realizada por Cooper (2003), en la que se adelantó un proceso de monitoreo del gasto público desde una perspectiva de género y se examinó en qué medida el Presupuesto de Egresos de la Federación valora las necesidades e intereses de las mujeres. El monitoreo se realizó examinando la clasificación del gasto público desde una perspectiva de género, el impacto diferenciado por sexo que reveló la evaluación del gasto público desde los beneficiarios y el análisis del presupuesto en el uso del tiempo⁹. Se demostró que el Presupuesto no es neutral frente al género.

El balance positivo de los resultados de esta primera iniciativa se refleja en el po-



Concierto de Andrea Echeverri, Noche de las mujeres, parque Simón Bolívar, Bogotá.
Foto Ignacio Prieto/ Alcaldía Mayor de Bogotá.

sicionamiento del tema de los presupuestos sensibles al género en la agenda nacional, el reconocimiento de la importancia de la desagregación de datos por sexo y edad en los presupuestos públicos¹⁰ y los avances en la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

De otro lado, la segunda iniciativa ha sido promovida por Modemmujer, una OSC cuyas acciones están estrechamente vinculadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la construcción de ciudadanía. A finales del año 2004 inició un proyecto financiado por el Indesol, en el que utiliza como estrategia la capacitación virtual destinada a noventa mujeres que trabajan en OSC de ocho estados de la República mexicana. La capacitación tiene la finalidad de enseñar el uso del Sistema de Solicitudes de Información, mecanismo establecido a raíz de la Ley Federal del Acceso a la Información Pública.

Como resultado de esta experiencia, Modemmujer creó una página Web llamada "La Bola del Cristal", en la que se encuentran documentos relacionados con el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros.

Las experiencias de estas dos iniciativas muestran que los ejercicios externos al gobierno involucran a las ciudadanas en la política presupuestaria, un área de la que mucha

gente ha sido excluida por largo tiempo, en particular quienes están en desventaja.

Iniciativas gubernamentales

La tercera iniciativa mexicana está encabezada por el Inmujeres y tiene como antecedente el monitoreo del Presupuesto de Egresos en el periodo comprendido entre 1996 y 1998 desarrollado por la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer). El monitoreo examinó las inequidades existentes en el proceso de programación y presupuestación, así como en la inversión de los recursos financieros en programas y proyectos que benefician a la población femenina (Conmujer, 2000). Además, evidenció que a pesar de que el gobierno expresaba compromisos adquiridos en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing, no existía un aparato público con sensibilidad al género ni un cuadro normativo que obligara a las dependencias a entregar los reportes, por lo que la meta planeada no se alcanzó totalmente. No obstante, esta experiencia representó un avance en los monitoreos del

gasto público con perspectiva de género en el país, al mismo tiempo que abrió nuevas líneas de investigación en esta temática.

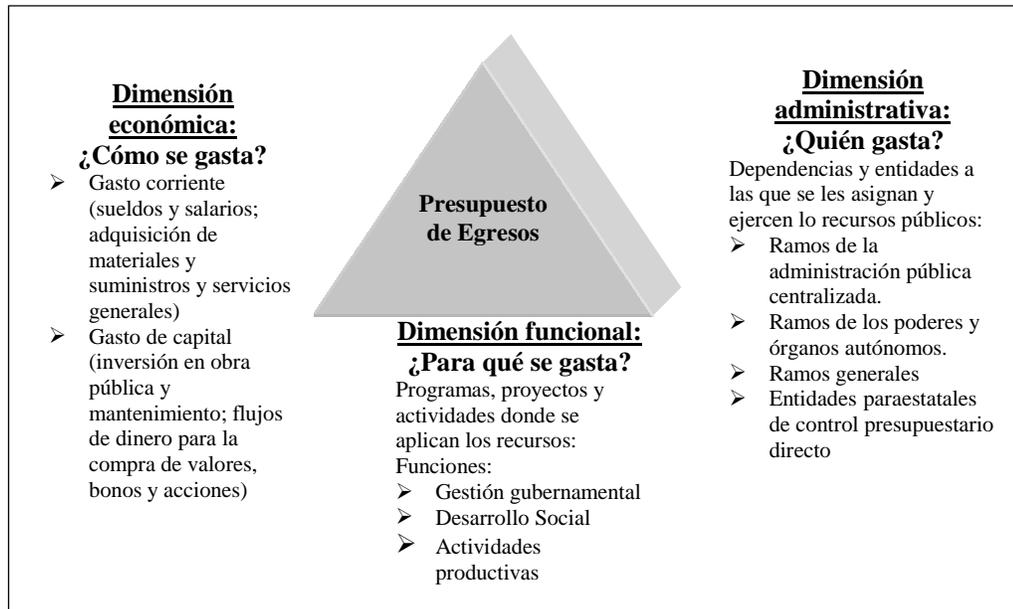
El Inmujeres dio el primer impulso a su propia iniciativa bajo condiciones políticas caracterizadas por un relativo pluralismo y una democracia medianamente consolidada. Momento histórico privilegiado que propició que los derechos de las mujeres y la perspectiva de género comenzaran a tomar importancia institucional. La iniciativa se orientó básicamente a promover que las políticas públicas fueran equitativas desde su planeación y presupuestación a través de la sensibilización y capacitación metodológica a funcionarios/as de la Administración Pública Federal y a ofrecer una herramienta que permitiera introducir criterios de género en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Inmujeres, 2004a).

En efecto, buscó identificar e incorporar la perspectiva de género en los programas que atienden de manera específica las necesidades de las

mujeres y analizar su asignación presupuestaria como proporción del gasto total de la dependencia o entidad a lo largo de varios años, para crear una serie de indicadores que pudieran medir el progreso de la equidad de género, la normatividad que rige la aplicación de los recursos y la medida en la que éstos influyen en las mujeres, bajo el siguiente esquema:



Día de la Mujer, Feria de Talentos Femeninos, parque Simón Bolívar, Bogotá, marzo 2003.
Foto Ignacio Prieto/Alcaldía Mayor de Bogotá.



Fuente: Inmujeres, 2004(a)

Si bien esta iniciativa constituye un paso previo necesario para alcanzar la meta de elaborar presupuestos sensibles al género, presenta limitaciones en su aplicación práctica debido a que aún persisten resistencias culturales (machismo) por parte de los diseñadores de los presupuestos públicos y a las confusiones que generan las diversas interpretaciones sobre la categoría *género*, asociada frecuentemente con mujeres.

Adicionalmente y como parte de la estrategia diseñada por el Inmujeres para fortalecer la iniciativa, durante el 2004 y el 2005 se realizaron diversas acciones: organización de un ciclo académico de conferencias sobre Economía de Género en la Universidad Nacional Autónoma de México, elaboración de una propuesta de modificaciones a leyes y reglamentos vinculados con el diseño y ejecución del Presupuesto de Egresos (Inmujeres, 2004) y desarrollo del estudio “Pro-

puestas de cambios legislativos para la elaboración e integración de presupuestos públicos con perspectiva de género”, en convenio con la universidad mencionada. Este estudio presenta una evaluación con perspectiva de género como eje rector desde la planeación, programación, asignación, ejecución y evaluación de la legislación y normatividad que rige los presupuestos públicos (Inmujeres, 2005).

Los retos que actualmente enfrenta esta tercera iniciativa para asegurar que los presupuestos anuales de la federación sean diseñados desde la perspectiva de género, son los siguientes: a) realizar el análisis de la incidencia del ingreso desagregado por sexo; b) calcular la distribución de recursos presupuestarios asignados, o recortes de estos recursos, entre hombres y mujeres y realizar una evaluación desagregada por sexo del beneficio de los programas y sus impactos; c) incluir el reconocimiento de las contribucio-

nes que las mujeres hacen de manera no remunerada a la economía del país, incluido el trabajo doméstico y comunitario; d) promover que el presupuesto público responda a un diagnóstico elaborado desde la perspectiva de género de los programas gubernamentales; e) diseñar las reglas de operación de los programas sociales desde la perspectiva de género; f) los programas gubernamentales para el campo deben considerar además de las desigualdades de género, las diferencias regionales del país (Inmujeres y Senado de la República, 2005: 11).

De otro lado, la cuarta y quinta iniciativas se desarrollaron en el ámbito local del Distrito Federal. La cuarta iniciativa es impulsada por el Instituto de Desarrollo Social (Indesol), cuya estrategia principal es un curso de capacitación a distancia (teleconferencia) sobre equidad de género dirigido a los principales actores sociales del ni-

vel municipal, en el que se incluye una guía metodológica para incorporar la perspectiva de género en el presupuesto municipal. Entre tanto, la quinta iniciativa fue promovida en el 2004 por la Asamblea Legislativa y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), en el marco del proyecto de “Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ”. La iniciativa vinculó a la academia, el personal técnico del sector público y las personas clave en la toma de decisiones y se concretó en la realización de un diplomado destinado a diputados/as y asesores/as de la Asamblea de diversos partidos políticos, con un temario específico sobre los presupuestos del Distrito Federal y sus implicaciones de género. Como consideraciones resultantes del proceso se destacan: la inclusión del enfoque de género en el presupuesto estaría encaminada a evaluar y rediseñar los programas, lo que implicaría disponer de información desagregada por sexo y desarrollar una estrategia con la finalidad de que los funcionarios/as del poder ejecutivo, dentro del marco normativo vigente, rediseñen los formatos utilizados en la elaboración de los programas operativos desde la perspectiva de género, para lograr un presupuesto más equitativo. El poder legislativo tendría un papel fundamental en dicha estrategia y, sobre todo, los/as asesores/as de diputados/as. Sin embargo, también se

señaló que existe el riesgo de que estos esfuerzos se debiliten, pues las instituciones organizadoras no cuentan con un espacio formalizado para el seguimiento. Con la intención de avanzar en la estrategia los diputados del PAN y del Partido Verde Ecologista recomendaron al jefe de gobierno del Distrito Federal que solicite a las diferentes dependencias que integran la administración pública presentar información desagregada por sexo tanto en medios escritos como electrónicos, además de publicar en Internet las reglas generales de operación de los programas a su cargo, con sus respectivos padrones de beneficiarios.

Iniciativas de Organismos Internacionales

La iniciativa Presupuesto Municipal con Perspectiva de Género es parte del proyecto regional “Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe”¹¹ de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ.



*Día de la Mujer, Feria de Talentos Femeninos, parque Simón Bolívar, Bogotá, marzo 2003.
Foto Ignacio Prieto/Alcaldía Mayor de Bogotá.*

El objetivo es institucionalizar el enfoque de género y profundizar la participación ciudadana en los procesos presupuestarios de ocho municipios de dos países de la región. Mediante redes horizontales de comunicación temática se entrelazarán los municipios piloto de los diferentes países, en este caso México y la República Dominicana.

A mediados del 2005 en México se inició una serie de talleres en el estado de Morelos con objeto de capacitar a líderes comunitarias de 33 municipios sobre presupuestos pro-equidad de género, acceso a la información y gestión social municipal. Con esto se buscó fortalecer los conocimientos técnicos de las participantes para hacer el seguimiento de los presupuestos municipales y su impacto para la equidad y facilitar la creación de una red ciudadana de trabajo, desde la sociedad civil, en materia de transparencia y presupuestación pro-equidad de género, que empiece a reflejar esta capacidad e interés en el ejercicio presupuestario del año 2006. La iniciativa se desarrolla en conjunto con la Academia Morelense de Derechos Humanos y el Indesol. Asimismo, la Comisión de Equidad de Género del Congreso del Estado de Morelos y el Espacio de Interlocución Ciudadana (EIC) se han involucrado de lleno con este proceso y están acompañando cada fase de esta línea de trabajo (Unfpa, Unifem y GTZ).

Consideraciones finales

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género en México, lejos de caminar entre el empirismo ciego y la teoría sin datos, han podido demostrar con evidencias empíricas que los presupuestos públicos no son neutrales frente al género, contrario a lo que afirman muchos de los expertos dedicados a la planeación y asignación de recursos. Esto significa que el impacto del gasto público en la población no es igual para mujeres y hombres debido a que en el proceso de formulación e implementación de los presupuestos no se consideran los roles, las responsabilidades y las capacidades socialmente determinadas para mujeres y hombres.

Las iniciativas evidencian que los presupuestos públicos como toda política pública no ocurren en el vacío, sino que dependen en gran medida de las oportunidades políticas, del financiamiento gubernamental y de agencias internacionales, de la voluntad y compromiso del gobierno con la equidad de género y de la capacidad técnica y alto nivel de conocimiento sobre los presupuestos públicos. Cabe destacar que las iniciativas señaladas han logrado consolidar un equipo interdisciplinario que conoce y maneja el proceso presupuestal en México, sus tiempos, actores, dinámica institucional y responsables finales; que es capaz de elaborar diagnósticos teórica y técnicamente confiables que evidencian la magnitud de la desigualdad entre los géneros; y que da seguimiento a los temas de interés particular como salud y combate a la pobreza. Por otro lado, se destaca que la gran ausente, no porque no esté involucrada en el proceso sino

porque no se le menciona en las iniciativas, es la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, pieza fundamental para concretar las iniciativas en el poder legislativo. Resulta importante señalar que desde la LVIII Legislatura las diputadas retomaron como uno de sus ejes rectores de trabajo impulsar el gasto etiquetado para las mujeres, eje en el que continúa trabajando la actual Legislatura.

Si bien en general las decisiones de las autoridades en materia de políticas gubernamentales son expresión de un poder público de la autoridad, en casos particulares como el aquí revisado se observa que las fronteras entre el espacio público y el privado no son tajantes y las decisiones son habitualmente el producto de la interacción de distintos actores con el Estado. Lo que significa que los presupuestos, como toda política pública, son más que una colección de acciones y decisiones gubernamentales, son el resultado de procesos sociales que se inician en distintos espacios de la sociedad, donde se construyen y definen los problemas que se consideran objeto de estas intervenciones (Guzmán, 2003). Las iniciativas de las OSC dan cuenta de ello.

De otro lado, la demanda de participación ciudadana con la que surge la iniciativa promovida desde las OSC, redefine el contexto en el que los procesos de formulación, ejecución y evaluación de los presupuestos se llevan a cabo en nuestro país, fomentando la creación de nuevas institucionalidades de intermediación entre la sociedad y el Estado. En efecto, las iniciativas permiten que las mujeres tengan

conocimiento, en mayor o menor grado, de que mediante el presupuesto público se pueden realizar acciones que mejoren sus condiciones de vida e impulsen la equidad de género.

Las iniciativas, como vías para impulsar la equidad entre hombres y mujeres, representan un avance en materia de gasto gubernamental y política pública, así como en la generación de estrategias para mejorar la situación de las mujeres.

Las debilidades: las iniciativas de presupuestos sensibles al género se enfocan en las políticas redistributivas dejando de lado la dimensión del reconocimiento. Fraser (2002) indica que para que sea posible incidir sobre las desigualdades de género deben satisfacerse al menos dos condiciones que no son suficientes por separado. La primera de estas condiciones consiste en que la redistribución material de los recursos debe ser tal que asegure a los participantes independencia y voz. La segunda condición consiste en la promoción de patrones institucionalizados de valores culturales que expresen igual respeto para todos los participantes y aseguren igualdad de oportunidades para obtener estima social. Una política pública que pretenda incidir en las desigualdades de género debe incluir acciones de redistribución y de reconocimiento enlazadas. Los esfuerzos dirigidos hacia la construcción de la equidad de género son insuficientes cuando éstos se abocan a igualar la distribución y acceso a los recursos entre mujeres y hombres sin entretener otros dirigidos a generar condiciones que permitan a las mujeres y a los hombres participar en sus interacciones

como pares, en igualdad de condiciones, con libertad de elegir (Tepichín, 2005: 229).

Las tareas pendientes: a) generar información desagregada por sexo con el fin de visibilizar las diferencias entre mujeres y hombres, niñas y niños, particularmente en el acceso a los recursos, las oportunidades y la seguridad; b) evaluar la metodologías propuestas por Budlender y Sharp e institucionalizar dichas herramientas; c) realizar evaluaciones integrales de las políticas públicas, considerando la articulación entre la dimensión redistributiva y la de reconocimiento; y d) pasar del análisis a la elaboración de presupuestos públicos con enfoque de género.

Citas

- 1 Se entiende por *generizar*, incorporar la perspectiva de género.
- 2 Por sesgos de género se alude a la actitud discriminatoria a causa del sexo. Se manifiesta a través de la adscripción de características psicológicas, formas de comportamiento y la asignación de roles sociales fijos a las personas por el solo hecho de pertenecer a determinado sexo, restringiendo y condicionando de este modo la posibilidad de un desarrollo pleno para todos los sujetos sociales, sean estos hombres o mujeres (Cfr. Todaro, 2004).
- 3 Se entiende por género, la construcción cultural de la diferencia sexual, lo que significa que cada sociedad y cada cultura manifiestan una forma de relación entre mujeres y hombres, que conlleva una determinada distribución del poder (Lamas, 1996).
- 4 En la actualidad hay más de cuarenta países con iniciativas de presupuestos sensibles al género en los cinco continentes. En el caso de América Latina hay iniciativas en Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú (Hofbauer, 2002b:5)
- 5 La mayoría de los análisis se han abocado al gasto público, poco se ha explorado en torno a los ingresos. Canadá, Gran Bretaña y España son algunos de los países donde se ha incursionado en este segundo rubro (Cooper, 2003: 14).
- 6 Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. es una organización no gubernamental que surgió a partir de 1996 ante la urgente necesidad de formar y fortalecer a mujeres con habilidades en gestión, negociación y liderazgo para elaborar, analizar y evaluar las políticas públicas en México desde la perspectiva de género. Realizan acciones de negociación, defensa y promoción; alianzas estratégicas y eventos de sensibilización, información y capacitación con diferentes sectores incluyendo sociedad civil organizada, gobiernos, instituciones y prestadores de servicios de salud, profesionistas, académicos, universitarios, estudiantes, medios de comunicación, personal de sector justicia, y población en general. Sus tres acciones principales son: a) promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos; b) acceso al derecho al aborto legal; y c) análisis y evaluación de presupuestos públicos con perspectiva de género.
- 7 Fundar fue creada en enero de 1999 por un grupo de personas con trayectorias en diferentes disciplinas, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos. Es una institución plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales. El trabajo de la organización está enfocado principalmente en la investigación, capacitación, diseminación de la información y en la acción directa para mejorar la participación ciudadana en áreas tales como los presupuestos públicos.
- 8 El trabajo pionero en análisis presupuestario con enfoque de género fue desarrollado por Espinosa y Paz (2000), el cual tuvo como fin evaluar el gasto público en salud reproductiva de 1993 a 1996, bajo los acuerdos de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo desarrollada en el Cairo en 1991. Estas autoras encontraron que, durante el periodo de análisis, el gasto destinado a salud reproductiva disminuyó 33% y la cobertura de los servicios se amplió, lo cual supone la eficiencia del gasto en salud reproductiva, tónica que constituye el eje rector del ejercicio del gasto público a partir del ajuste en las finanzas públicas en nuestro país. En relación con el análisis con enfoque de género, el impacto por sexo de esta política no pudo ser visualizado en su totalidad debido a la dificultad que tuvieron las autoras con la disponibilidad de información desglosada por sexo (Cooper, 2003: 19).
- 9 Para mayor información véase Cooper (2003).
- 10 "Las dependencias al elaborar los proyectos de reglas o modificaciones deberán observar, en su caso, las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, este Decreto, los criterios generales establecidos por la Secretaría y la Función Pública, y aquéllos establecidos por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, recabando la opinión, en su caso, de las entidades federativas en dichos proyectos. A dichos criterios se adicionará la obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por sexo y por grupo de edad, y la de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres e indígenas a los beneficios de los programas" (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2005: 39).
- 11 "Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe" de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) es un proyecto regional cuya contraparte principal es la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México, quien realiza algunas de sus líneas de trabajo con agencias de la familia ONU y con instituciones gubernamentales así como de la sociedad civil. Su objetivo apunta a conseguir la integración de los criterios de género en los procesos presupuestarios públicos en países y municipios seleccionados (Cfr. GTZ, 2005).

Bibliografía

- BUDLENDER, Debbie, 2000, "La Economía Política de los Presupuestos de las Mujeres en el Sur", en: Rosalba Todaro y Regina Rodríguez (eds.), *El Género en la Economía*, Santiago, ISIS/CEM.
- BUDLENDER, Debbie, Rhonda Sharp y Kerri Allen, 1998, *How to do a gender-sensitive budget analysis: Comtemporary*

- Research and Practice, Londres y Canberra, Commonwealth Secretariat y AusAid.
- CAGATAY, Nilufer, et al., 2000, "Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies", UNDP/SEPED Conference Paper Series, No. 4. <www.undp.org/seped/publications/conf_pub.htm>. Consultado en 1º de octubre de 2005.
- CAGATAY, Nilufer, 1998, "Incorporación del género en la macroeconomía", en: *Macroeconomía, Género y Estado*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación / GMZ / GTZ Colombia / TM Editores.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT, 1999, "Gender Budget Initiative: A Commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budget Processes", Londres. <www.thecommonwealth.org/gender>. Consultado en 10 de noviembre de 2005.
- CONMUJER, 2000, "Las mujeres en el Presupuesto de Egresos de la Federación", Ponencia presentada en el Seminario *El gasto público: un marco con enfoque de género*, 20 de junio, mimeo, México.
- COOPER, Jennifer y Flérida Guzmán (coords.), 2003, "Un análisis presupuestario con enfoque de género. Reporte de investigación", Facultad de Economía, Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México. <www.presupuestoygenero.net>. Consultado en 17 de enero de 2006.
- ELSON, Diane, 2002, "Iniciativas de presupuestos sensibles al Género: dimensiones claves y ejemplos prácticos", en: Seminario *Enfoque de Género en los presupuestos*, Gobierno de Chile (Sernam y Ministerio de Hacienda), PNUD, CEPAL, UNIFEM, GTZ, 3-4 de septiembre.
- _____, 2001, "Engendering government budgets in the context of globalisation(s)", Unit King, Department of Sociology, University of Essex.
- ESPINOSA, Gisela y Lorena Paz, 2000, "Salud reproductiva en México. Los programas, los procesos, los recursos financieros", en: *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México. Una mirada a la situación nacional y a cuatro estados*, México, El Atajo / UAM.X / FNMP.
- FRASER, Nancy, 1997, *Justice Interruptus. Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*, Nueva York, Routledge.
- _____, 2002, "Política feminista en la era del reconocimiento. Una aproximación bidimensional a la justicia de género". Material preparado especialmente para el Seminario *Análisis Comparativo, legislación, políticas públicas e instituciones orientadas a la equidad de género*, Buenos Aires, PRIGEPP-FLACSO.
- GRBI (s/f), "Gender Responsive Budgets Initiatives". <www.gender-budgets.org>. Consultado en 10 de noviembre de 2005.
- GTZ, 2005, *Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe*, Boletín Vol. 1 No. 1, mayo/junio.
- GUZMÁN, Virginia, 2003, "Análisis Comparativo, legislación, políticas públicas e instituciones orientadas a la equidad de género", material preparado especialmente para el Seminario "Análisis Comparativo, legislación, políticas públicas e instituciones orientadas a la equidad de género", Buenos Aires, PRIGEPP-FLACSO.
- HOFBAUER, Helena, 2002(a), *Gender and Budgets. Overview Report*, Brighton, Universidad de Sussex, Bridge.
- _____, 2002(b), "Análisis de presupuestos con enfoque de género", Seminario-Taller *Elaboración de Presupuestos en Salud con Perspectiva de Género*, México, 15 a 17 de abril.
- HOFBAUER, Helena y Claudia Vinay, 2002, "Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas, experiencias internacionales y de México", México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- INMUJERES y Senado de la República LIX Legislatura, 2005, *Hacia un mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de género. Un balance en materia de Equidad y Género desde el Congreso de la Unión*.
- INMUJERES, 2005, Informe de Labores 2004-2005, México. <http://www.inmujeres.gob.mx/lftaipg/inf_gen/4to_informe_labores.pdf>. Consultado en 19 de enero de 2006.
- _____, 2004, *Informe de Labores 2003-2004*, México.
- _____, 2004(a), "Guía Conceptual 2004 para elaborar presupuestos institucionales con perspectiva de género", 2004, México. <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100488.pdf>. Consultado en 20 de julio de 2005.
- LAMAS, Marta, 1996, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, UNAM, PUEG, Porrúa.
- MOSER, Caroline, 1998, "Planificación de género: objetivos y obstáculos", en: Eliana Largo (ed.), *Género en el Estado, estado del género*, No. 27, Santiago, Isis Internacional.
- PÉREZ, L., 2004, "Reflexiones sobre el análisis y el diseño del gasto público desde la perspectiva de género", en: *Economía*, No. 324, México, D.F.
- SECRETARIA DE Hacienda y Crédito Público, 2005, "Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, México". <www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PL/CU/Leyes/20122004(1).pdf>. Consultado en 23 de enero de 2006.
- SHARP, Rhonda, 2001, "Economía y política de la auditoría de presupuestos gubernamentales según sus efectos de género", en: *Investigación Económica*, Vol. LXI, No. 236, México, abril-marzo.
- SHULTZ, Jim, 2002, *El presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales*, México, Fundación Ford y Fundar Centro de Análisis e Investigación.
- TEPICHIN, Ana María, 2005, "Equidad de Género y pobreza. Autonomía en beneficiarias del Programa de Oportunidades. Estudio de Caso", México, Luna Quinana e Indesol.
- TODARO, Rosalba, 2004, Seminario *Género y Economía: su vinculación para la formulación de políticas públicas*, PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires.
- UNFPA, UNIFEM y GTZ (s/f), "Presupuestos públicos y género en América Latina y el Caribe", <www.presupuestoygenero.net/s28/>. Consultado en noviembre de 2005.
- UNIFEM (s/f), Iniciativas presupuestarias sensibles al género, <www.presupuestoygenero.net/unfpa2/documentos/unifem2.doc>. Consultado en 20 de enero de 2006.
- VINAY, Claudia, et al., 2001, *Mujeres y pobreza: el presupuesto del Gasto Social Focalizado visto desde la Perspectiva de Género*, México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C. y Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.
- ZEBADÚA, Verónica, 2002, "Presupuestos sensibles al género: la experiencia mexicana", ponencia presentada en la Conferencia Centroamericana y del Caribe *Reducción de la pobreza, Gobernabilidad democrática y equidad de género*, Managua, 28 a 30 de agosto.